Die Raumgestaltung als Problem der gemeindlichen Verwaltungsreform.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der

juristischen Doktorwürde

an der

Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Berlin

Eingereicht von

Hans-Joachim Aumann

aus Frankfurt/Oder

Tag der Promotion: 13. Februar 1937.

Druck von P. Detlev
Berlin-Wilmersdorf, Uhlandstr. 130
1938

J 4

Dekan: Prof. Dr. Weigmann

1. Gutachter: Prof. Dr. Hans Peters

2. Gutachter: Prof. Dr. Carl Schmitt

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem neunzigjährigen Großvater.

Inhaltsverzeichnis.

I. Abschnitt:
Die historische Entwicklung und heutige Bedeutung der Begriffe 11
A. Geschichtliche Entwicklung 12
a) Entstehung und Untergang der Dorfgenossenschaft 12
b) Die Entwicklung der Städte 15
c) Das Werk des Freiherrn vom Stein 18
d) Der geschichtlich gewordene Begriff der Gebietskörperschaft 19
B. Die Stellung der Reichsgemeindeordnung vom 30. Januar 1935 20
a) Der Begriff der Gebietskörperschaft 20
b) Der Begriff der Gemeinde 21
α) Vergleich mit § 1 der PrGVG und Definition 23
β) Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinde 24
c) Der Begriff der Selbstverwaltung 27

II. Abschnitt:
Das Ziel der Raumgestaltung der Gemeinde
A. § 4 RGO 28
a) Das Merkmal der örtlichen Verbundenheit, Die Gemeinschaft in der Gemeinde 29
b) Das Merkmal der Leistungsfähigkeit 32
α) Die diesbezügliche Unzulänglichkeit des historischen Zustandes 32
β) Die daraus folgende Notwendigkeit der Raumreform 33
B. Unterschied im Ziel der ländlichen und städtischen Gemeindegestaltung 34

III. Abschnitt:
Die Raumgestaltung der ländlichen Gemeinde 34
A. Die grundsätzlichen Schwierigkeiten und die Versuche einer nur verwaltungsorganisatorischen Reform 34
B. Die hierfür gegebenen Möglichkeiten 35
a) Uebernahme der den Gemeinden nicht erfüllbaren Aufgaben durch den Kreis: Kreiszentralismus 36
α) seine Bedeutung 36
β) seine Gefahren 37
b) Vermeidung der Raumreform durch finanzielle Unterstützung der Gemeinde: Finanzausgleich 38
α) Begriffliche Klärung und Vorzüge 38
β) Die Bedenken 38
γ) Seine neue Grundlage durch die Raumgestaltung 40
c) Das Zusammenarbeiten im Zweckverband 40
d) Gemeinschaftseinrichtungen 41
α) Die pfälzischen Gemeindeeinnehmer 42
β) Die württembergischen Verwaltungsaktuare 42

e) Die erfolgreiche Zusammenarbeit der Einzelgemeinden in der Samtgemeinde 43
α) Rechtsgrundlage und Rechtscharakter 43
β) Vergleich mit den Zweckverbänden 44
γ) Vor- und Nachteile 44
αα) verwaltungsmäßig 45
ββ) finanziell 47
δ) Die Aussichten der Einrichtung neuer Samtgemeinden 49
f) Privatrechtliche Gemeindeeinrichtungen 49
g) Ergebnis 49

C. Die rechtliche Grundlage der Gebietsänderung 50

D. Die Vorteile der Raumneugestaltung 52
a) verwaltungsorganisatorisch 52
α) Einzelne Gesichtspunkte 53
1. § 2, 1 RGO bedingt große Gemeinde
2. Der Gesichtspunkt rationeller Arbeit
3. Ersparnis personellen und 54
4. sachlichen Aufwandes
5. Verhältnis der Großgemeinde zu übergeordneten Instanzen
β) Ihre praktische Verwirklichung in Oldenburg 55
b) finanziell 57
α) Das Merkmal der Finanzkraft in der Gemeinde im Gegensatz zum Landkreis 58
β) Folgerungen daraus 59
γ) Einzelne Gesichtspunkte 60
1. Vereinigung von Gemeinden von verschiedener Finanzkraft 60
2. Vereinigung von Gemeinden mit gleicher Finanzkraft 61
3. Großgemeinde und Finanzausgleich 62
δ) ihre praktische Verwirklichung in Oldenburg 62
c) politisch 64
α) Die Auswahl des Gemeindeleiters 64
β) Besonderheiten der Oldenburger Regelung 64
γ) Abschließende Beurteilung der Oldenburger Reform 64

E. Die Nachteile der räumlichen Gestaltung 65

a) Unübersichtlichkeit der Verwaltung und Verlängerung der Wege 65
b) Schwierigkeit ehrenamtlicher Gemeindeleitung 66
c) Zerstörung der örtlichen Verbundenheit 66
d) Gefahr für das Führerprinzip 68

F. Die theoretische Zahlengrenze 70

G. Beurteilung und Aussichten der Raumgestaltung in der ländlichen Gemeinde 71
a) Länder, in denen die Raumgestaltung überwiegend durchführbar erscheint 71
b) Länder mit uneinheitlichen Verhältnissen 72

IV. Abschnitt: Die Raumgestaltung der städtischen Gemeinde 75
A. Die städtischen Eingemeindungsbestrebungen
a) Einzelne Gesichtspunkte 76
1. Verbilligung der Verwaltung in der Stadt? 76
2. Die Zentralisation der Verwaltung in der Stadt 76

3. Der Gesichtspunkt der Industrie in der städtischen Verwaltung 77
4. Steuern und Finanzkraft 77
5. Wirtschaftliche und verkehrstechnische Vereinfachung 77
6. Abzulehnende Eingemeindungen 78
b) Nutzanwendung auf die Frage der Eingemeindung als Teil der Raumgestaltung 79

B. Die Notwendigkeit planmäßiger Siedlung
a) Bodenrecht und Stadtraum 80
b) Frühere Planungen (insbesondere Ruhrsiedlungsverband) 82
c) Aufgaben der heutigen Planung 83

C. Die theoretische Zahlengrenze 84

V. Abschnitt: Einzelne Gesichtspunkte, die in ihrer Grundsätzlichkeit für Land- und Stadtgemeinden Geltung besitzen 85

A. Auf historischer Grundlage 86

B. Auf geopolitischer und geographischer Grundlage 86
a) Gestalt und Aufbau einer Gemeinde 87
b) Die Wege und das Verkehrsnetz 88
c) Die geographische Normalform 89
d) Bauliche, wirtschaftliche und industrielle Zusammenhänge 90

C. Die Reichsstelle für Raumordnung 91

VI. Abschnitt: Schlußbetrachtung 93

Verzeichnis der benutzten Literatur.

Amtliches Gemeindeverzeichnis für das Deutsche Reich, herausgegeben vom Statistischen Reichsamt Berlin 1934.

Aubin, (Bühler, Kuske u. a.). Der Raum Westfalen, Berlin 1931.

Below, Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde, Düsseldorf 1889.

ders., Das ältere deutsche Städtewesen und Bürgertum, Bielefeld und Leipzig 1925.

Brandis, Die historische Entwicklung und heutige Stellung des westfälischen Amtmannes (jetzt Bürgermeister) im Vergleich mit dem preuß. Amtsvorsteher, Diss. Göttingen 1928.

v. Bitter, Rudolf, Handwörteerbuch der preußischen Verwaltung, 3. Auflage, Berlin 1928 (nichtarisch).

Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien 1894.

Borries, Die Rheinisch-Westfälische Amtsverfassung in ihrer finanziellen Auswirkung auf den Verwaltungsaufwand der Gemeinden, Sonderdruck der preußischen Gemeindezeitung, 1928.

Boden, Die Bürgermeistereiverfassung und ihre Bewährung, Preuß. Gemeindezeitung 1922, 361 f.

Bühler, Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Aufl. Stuttgart, 1931.

Bühler-Kerstiens, Die Behördenorganisation des Ruhrkohlenbezirks und die Verwaltungsreform Essen 1926.

Bücher, Die Entstehung der Volkswirtschaft, Tübingen, 1920.

Christaller, Geographische Voraussetzungen der Verwaltungsgliederung, Jahrb. für Kommnalwisseunschaft, 1934, Bd. 2.

Constantin-Stein, Die deutschen Landkreise, Deutscher Kommunalverlag, Berlin, 1926.

Denkschrift zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs unter Zugrundelegung der oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933, Sonderdruck der Zeitschrift Reich und Länder, Verlag Vahlen.

Drews, Westliche Landgemeindeverfassung und Selbstverwaltung, 1927.

ders., Probleme der Verwaltungsreform, Preuß. Gemeindeztg. 1929, S. 57 ff.

ders., Probleme der Verwaltungsreform in Reich und Preußen, in Recht und Staat im neuen Deutschland, Berlin 1929, S. 54 f.

Driess, Die rechtliche Stellung der Steuer- und Gemeindeeinnehmer der Pfalz im Verhältnis zu Reich, Ländern und Gemeinden. Diss. Heidelberg, 1930.

Elleringmann, Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, Berlin, 1936.

Fees, Oldenburgische Verwaltungsreform in Reich und Länder, 1934.

Ferber, Die Eigenart der preußischen Kommunalgesetzgebung für Westfalen, ihre Entwicklung und ihre Bedeutung für die kommunale Verwaltungsreform, Münster, 1922.

Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen, 1931.

ders., Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, Berlin 1932.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 8. Aufl., Tübingen, 1928.
Gierke, Genossenschaftsrecht, Berlin 1868—1881, Band I und II.
Goetz, Kommunale Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, Jhb. f. Komw. 1935, II. Jahrbuch für Kommunalwissenschaft.
Gräser, Gemeinde, Teilgemeinde, Gemeindeverband, Diss. Heidelbg. 1934.
Hammerschmidt, Die provinzielle Selbstverwaltung Westfalens, Münster 1909.
v. Hausen, Die Bedeutung der oldenburg. Verwaltungsreform für die Verwaltung anderer Länder, Reich und Länder 1934, Nr. 12, S. 303.
Haller, Epochen Deutscher Geschichte, Berlin, 1931.
Hensel, Albert, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau, 1928 (nichtarisch).
Helfritz, Grundzüge des Verwaltungsrechtes, 1928.
Herrfahrdt, Werden und Gestaltung des Dritten Reiches, Berlin, 1933.
Höhn, Die Gemeinde als Gebietskörperschaft, Jhb. für Kommunalwissenschaft, 1935, Bd. 2 S. 1 f.
ders., Vom Wesen der Gemeinschaft, Berlin 1934.
Hue de Grais-Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Berlin, 1926, 23. Aufl.
ders., Kommunale Zweckverbände in Preußen, Berlin, 1905.
Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre, Tübingen, 5. Aufl., 1909 (nichtarisch).
Jellinek, W., Verwaltungsrecht, in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, Bd. XXV, Berlin, 1928 (nichtarisch).
Jeserich, Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung in den Kulturstaaten der Welt, VI. Internationaler Gemeindekongreß der Städte- und Lokalverwaltungen, Berlin, 1936.
ders., Das Kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin, Berlin, 1936.
ders., Goetz, Kleine Zollikofer, Die Verwaltungsorganisation der Weltstädte, Berlin, 1931.
Kniffler, Finanzpolitische Betrachtung zur Reform der Rheinischen Landgemeinde, Preuß. Gemeindezeitung, 21. Jahrg.
Koettgen, Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.
ders., Verfassungsfragen im Bereich der ländlichen Gemeindeverwaltung, Jahrb. für Komw. 1935, I.
ders., Deutsche Verwaltung, Leipzig, 1936.
ders., Die Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches, zur Förderung der Reichsreform, Reich und Länder. Jahrg. 1934, Heft 10.
Kollmann, Deutsche Verwaltungsblätter, München, 1935, Heft 11/12.
Kormann, Praxis des Deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Auflage, 1930, Tübingen.
Krauthausen, Die neue Amtsordnung für Rheinland und Westfalen. Reichsverwaltungsblatt, Bd. 55/62.
Küchenhoff-Berger, Kommentar zur Reichsgemeindeordnung, Berlin und Leipzig, 1935.
Kuth, Die Landgemeinde des Westens, Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 14. Jahrgang, S. 390 f.
Landau, Die Territorien in bezug auf ihre Bildung und Entstehung, Hamburg, 1854.
v. Leyden, Wandlungen im Gemeinderecht, Recht und Staat im neuen Deutschland, Berlin 1929.
ders., Popitz u. a., Finanzausgleich und Verwaltungsreform, preuß. Landkreistag, Berlin, 1932.
ders., Das Problem der Großgemeinde in Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung, S. 41 f., Berlin, 1929.
Loeb-Caldendorf, Die Realgemeinde in der Provinz Hannover, Diss. Göttingen, 1934.

Lohmann, Zeitschrift Deutsche Verwaltung, Berlin, 20. Juli 1935.
Loschelder, Reformen im Gebiet der Rheinisch-Westfälischen Amtsverfassung im Sonderdruck der preußischen Gemeindezeitung, 1928.
ders., Vortrag (nicht veröffentlicht) vor höheren Gemeindebeamten betr. die Raumgestaltung der ländlichen Gemeinde vom Sept. 1935.
Loschelder-Derschauer, Kommentar zur Amtsordnung vom 8. Oktober 1934, Berlin, 1936, 2. erw. Auflage.
Lucas, Die Stellung der Landkreise zu den sonstigen Kommunalverbänden, Opladen, 1926.
Lympius-Küchenhoff, Kommentar zum preußischen Gemeindeverfassungsrecht, Berlin, Leipzig, 1934.
Markmann, Zur Oldenburger Verwaltungsreform, Reichsverwaltungsblatt Nr. 48 vom 1. Dezember 1934.
Markull, Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, Berlin, 1935.
Maurer, Geschichte der Mark-, Hof-, Dorf- u. Stadtverfassg., Wien, 1896.
Mayer, O., Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München 1924 (nichtarisch).
Neuwiem, Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, Liegnitz, 1919.
Niemeyer, Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland, Jahrb. für Komw. 1935, I.
Pagenkopf, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, Jahb. für Komw. 1934, II.
Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, Berlin, 1926.
ders., Krisis der ländlichen Selbstverwaltung in Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung, Berlin 1929, S. 139 f.
ders., Mittel- u. Kleinstädte, herausgegeben vom Reichsstädtebund, 1930.
ders., Karte Gemeinwesen, Deutsche Verwaltungskartothek, kommunale Grenzveränderung vom 1. März 1927.
ders., Zentralisation und Dezentralisation, Berlin, 1928.
ders., Zur Frage einer Reichslandgemeindeordnung, Pr. Gemeindezeitung, 1928, S. 101.
Pfundtner-Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht.
Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Länder und Gemeinden, Berlin, 1932.
ders., Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reiches, der Länder und Gemeinden, Berlin, 1930.
Preuss, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens und Bürgertum, Leipzig, 1906 (nichtarisch).
ders., im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. II, S. 180, Jena (nichtarisch).
ders., Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaft, 1889 (nichtarisch).
Probst, Eingemeindung, Zusammenschluß von Gemeinden und Bürgermeistereien in die „Landgemeinde", 1936, Nr. 5.
Raab, Räumlicher Lastenausgleich und seine Bedeutung für kommunale Finanzwirtschaft und Kommunalkredit, Der Deutsche Oekonomist, 1934, Nr. 50.
ders., Die allgemeine finanzpolitische Bedeutung der Oldenburger Verwaltungsreform vom Jahre 1933, Reich und Länder 1934.
Ratzel, Anthropo-Geographie 1909, Bd. I und II.
Ritter, Stein, eine politische Biographie, 2 Bände, Stuttgart, 1931.
Schattenfroh, Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, München, Berlin, Leipzig, 1935.
Schmitt, Carl, Hüter der Verfassung, Tübingen, 1931.
ders., Staat, Bewegung, Volk, 1933, Hamburg.
ders., Begriff des Politischen, 1933, Hamburg. 3. Auflage.
Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I, Bonn 1871.
Schnurmacher, Der städtische Gemeindetypus, Diss. Berlin, 1932.
Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig, 1897.
Schwarz, Deutsches Privatrecht, Berlin, 1932.
ders., Deutsche Rechtsgeschichte, Berlin, 1932.

Frhr. v. Schwerin, Grundzüge der Deutschen Reichsgeschichte, Berlin, 1934.
Surèn Loschelder, Kommentar zur RGO Berlin, 1935.
Staudinger, Kommentar zum BGB, Bd. I, 1934.
Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn, 1932.
Stier Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechtes in Preußen, 1928, 2. Aufl., Mannheim (nichtarisch).
ders., Preuß. Staatsrecht, I. Teil, Leipzig, 1906.
Storck, Großkreise und industrielle Siedlungsform, Heft 19, des Vereins für Kommunalpolitik, Berlin-Friedenau, 1925.
Theilen, Staat und Selbstverwaltung, Oldenburg, 1934.
ders., Deutsche Reichsgemeinde oder Dorf?
Weidemann, in Akademie für Deutsches Recht, Berlin, 1936, S. 905 ff.
Wopfner, Beiträge zur Geschichte der älteren Markgenossenschaft. 1913.
Zierkusch, Das Ergebnis der friederizianischen Städteverwaltung und die Städteordnung Steins, Berlin, 1908.
Zeitler, v. Bitter, Derschau, Kommentar zur RGO, Berlin 1935.
Entscheidungen des Reichsgerichts, Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Nicht veröffentlichte Gutachten aus verschiedenen Teilen Deutschlands bezüglich der räumlichen Neugestaltung der in ihrem Kreise vorhandenen Gemeinden.
Sämtliche Gutachten des Reichssparkommissars über die Verwaltungsreform deutscher Länder und Städte.
Das zur Frage der Eingemeindung vorliegende Schrifttum, im einzelnen an Ort und Stelle zitiert.
Desgleichen ist ein Teil der nur beiläufig erwähnten Schriften an Ort und Stelle zitiert.

Einleitung und Problemstellung.

Das Ziel dieser Arbeit ist die Untersuchung der Gesichtspunkte, denen die Gestaltung des Gemeinderaumes rechtlich, politisch, nach Form und Größe unterlag und unterliegt. Auszugehen ist dabei von der im einzelnen zu begründenden Tatsache, daß die geschichtliche Entwicklung eine bestimmte räumliche Gemeindegestaltung notwendig gemacht hat. Diese Untersuchung führt auf der einen Seite zu einer grundsätzlichen Betrachtung der für die Raumgestaltung maßgeblichen Gedankengänge in der Vergangenheit und Gegenwart bis zum heutigen Stande des Problems; auf der anderen Seite muß geprüft werden, was de lege ferenda unter Zugrundelegung unserer Rechtsanschauung von Bedeutung sein kann.

Es handelt sich nicht um einzelne Gemeinden oder einzelne Typen derselben, sondern die Aufgabe besteht darin, die für alle Gemeinden hinsichtlich der Neugestaltung ihrer Raumverhältnisse gemeinsamen Grundzüge herauszuarbeiten. Dabei muß von vornherein betont werden, daß eine systematische Gleichbehandlung der naturgegebenen Verschiedenheit der Gemeinden niemals gerecht werden kann.

Unter den Verwaltungseinheiten des Staates stellt die Gemeinde das kleinste Glied, die „Zelle", im Bau des Staatsgebietes dar.[1]) Eine grundlegende Neugestaltung der Verwaltungsräume hat sinngemäß mit der Reform der Gemeindegrenzen zu beginnen, um in ihnen eine Grundlage zu haben für den Aufbau eines neuen Deutschlands. Das Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 hat durch die Beseitigung politischer Grenzen die Voraussetzung zu einer einheitlichen Neugestaltung der Verwaltungsorganisation in allen Teilen Deutschlands geschaffen. Den zielbewußten Bestrebungen einer tatkräftigen Gesetzgebung ist es zu danken, daß schon ein Jahr nach dem oben genannten Gesetz die Mehrzahl[2]) der deutschen Gemeinden durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 eine einheitliche Rechtsgrundlage erhalten haben. Die Betonung des Zieles, eine gesunde, volksverbundene und leistungsfähige Gemeinde zu schaffen, hat die Gestaltung des Raumes in den Mittelpunkt der gemeindlichen Verwaltungsreform gerückt.

---

[1]) Wagner, Lehrbuch der Geographie, 8. Aufl., Seite 810.

[2]) Ausnahmen vgl. §§ 122, 123 RGO, Komm. von Zeitler, v. Bitter, Derschau, S. 243.

Die historische Entwicklung und heutige Bedeutung der Begriffe.

A. Die Untersuchung der Raumfrage in der deutschen Gemeinde muß von der Tatsache ausgehen, daß die Gemeinde in ihrer heutigen räumlichen Gestalt nichts künstlich Geschaffenes, sondern das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung ist. Es ist nicht möglich, die Raumgestaltung der heutigen Gemeinde zu begreifen, ohne dies aus ihrer geschichtlichen Entwicklung heraus zu tun, und es geht nicht an, bei der territorialen Neugestaltung über die Vergangenheit hinwegzugehen, ohne die in der Zukunft entstehende Neubildung der Gefahr der Unnatürlichkeit und Wesensfremdheit auszusetzen; denn die Gemeinden sind „.. nicht aus menschlicher Willkür entstanden.. oder aus Organisationsedikten hervorgegangen; sie sind vielmehr nach bestimmten, von der Natur selbst gegebenen Gesetzen erwachsen."[3]) Hieran wird auch nichts dadurch geändert, daß diese natürliche Entwicklung den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechend durch Verwaltungsmaßnahmen in bestimmte Formen gebracht wurde.

a) Der Beginn der alten deutschen Gemeindebildung fällt in eine verhältnismäßig frühe Zeit.[4]) Ursprünglich bestanden bei den Germanen die Blutsgemeinschaften innerhalb der Sippe, zu denen sich der Verband der durch Vater- und Mutterseite verwandtschaftlich verbundenen Personen[5]) gesellte. Diese enge Blutsgemeinschaft der Familie bestand aber nur so lange, als die Germanen infolge ihres Nomadenlebens sich zu keiner weiteren Verbindung zusammenschlossen. In dem Augenblick jedoch, wo feste Wohnsitze gewählt wurden, tritt an die Stelle der Blutsgemeinschaft die Raumgemeinschaft. Die gebietsmäßige Grundlage erweitert und lockert die enge Gemeinschaft der Sippe zugunsten des weiteren Raumverbandes. Raum und Blutsgemeinschaft sind demgemäß zuerst zwei sich bis zu einem gewissen Grade ausschließende Gegensätze.

Dieser Uebergang vom Nomadisieren zu festen Wohnsitzen hat sich in einer verhältnismäßig kurzen Epoche vollzogen; denn die ersten Berichte in Cäsar: de bello gallico IV, 1, 3 und VI, 22,

---

[3]) Landau, Die Territorien in bezug auf ihre Bildung und Entstehung, Hamburg, 1854, S. 111.

[4]) Es ist ein in der Literatur vielfach verbreiteter Irrtum, wenn behauptet wird, der Beginn der Kommunalentwicklung läge erst im 19. Jahrhundert. Vgl. dazu Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928, S. 13, Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechtes in Preußen, 1928, S. 9. Alle davorliegenden Beziehungen zwischen Obrigkeit und Untertan werden von diesen Schriftstellern als als rein privatrechtlicher Natur bezeichnet und das Vorhandensein körperschaftlich organisierter Gemeinden mit rechtlicher Selbständigkeit, aufgebaut auf einer gebietsmäßigen Grundlage, verneint.

[5]) Sog. Magschaften, vgl. Schwarz, Dt. PrivR. S. 63.

23 berichten von einem alljährlich erfolgenden Wechsel der Wohnsitze, während schon hundertfünfzig Jahre später Tacitus [6]) nichts mehr von einem Ortswechsel weiß.

Die sich aus der neu entstandenen Raumgemeinschaft entwickelnden Gebilde gewinnen in Anbetracht des lockeren Staatsganzen eine erhöhte Bedeutung für die örtliche Gemeinschaft, für die sie in allen gemeinsamen Fragen des Rechtes, der Kriegs- und Wirtschaftsangelegenheiten maßgeblich sind. Aus dieser Verbindung innerhalb eines nunmehr fest umrissenen und auf die Dauer beibehaltenen Raumes entstehen die Dorfgenossenschaften. Um feststellen zu können, inwieweit man diese von der sich ansiedelnden Genossenschaft gegründeten Dorfschaften als Gemeinden bezeichnen kann, bedarf es einer Untersuchung der einzelnen Merkmale dieser Genossenschaft, mit dem Ziel, das gewonnene Ergebnis mit den Kriterien zu vergleichen, aus denen sich nach heutiger Auffassung das Rechtsbild der Gemeinden zusammensetzt.

Die altdeutsche Genossenschaft war, wie ausgeführt wurde, eine Vereinigung eines durch ihren Grundbesitz und untereinander durch nachbarschaftliche Verbundenheit an den Raum gebundenen Personenkreises.[7]) Die rechtliche Struktur zeigt im Innenverhältnis eine Gemeinschaft zur gesamten Hand. Ein besonderes bevollmächtigtes Organ zu ihrer Vertretung nach außen, wie dies der juristischen Person charakteristisch ist, war nicht vorhanden, vielmehr beschlossen und handelten die Genossen gemeinsam. Die Gesamtheit war jedoch über dem Einzelnen Trägerin einer rechtlichen Einheit; „aber diese Gesamtheit war identisch mit der Versammlung aller Genossen".[8])

Nachdem das Gebiet an die Stelle des Sippenverbandes als Grundlage des Zusammenschlusses getreten war, bedurfte es einer organisatorischen Zusammenfassung, um die Verbindung der Personenvielheit in Einklang mit dem Staatsganzen zu setzen. Die Genossenschaft machte es notwendig, sie gewissermaßen als „Körperschaft des öffentlichen Rechtes" dem noch lockeren Staatsverbande einzugliedern.

Die altdeutsche Staatsbildung hatte eine doppelte Wurzel: einmal erfolgte der Aufbau des Staates durch das p e r s ö n l i c h e Band zwischen dem Staatsoberhaupt und den Gefolgschaften, der Ausgangspunkt für das spätere Lehnswesen.

Die Dorfgemeinschaft war demgegenüber die r ä u m l i c h e Grundlage des Staates, die zu Hundertschaften und Gauen zusammengeschlossen war.

Dieser Staatsaufbau, insbesondere die Stellung der Dorfgenos-

---

[6]) Tac. germic. 25, 26; diese Stelle ist jedoch bestritten und sehr verschieden ausgelegt worden. Vgl. Gierke, Gen.R. I, S. 58; Loeb-Caldenhof, S. 8; Stäbler, Zum Streit um die ältere dt.Markgenossenschaft, 1914, u.a.

[7]) Gierke, Genossenschaftsrecht, 1873, II. Band, S. 865 f., dgl. O. Mayer, Verwaltungsrecht, München 1924, S. 352.

[8]) Gierke aaO., Bd. I, S. 207 und Bd. II, S. 38/39.

senschaft als Friedens- und Rechtsverein, zeigt, daß „die germanische Rechtsidee von vornherein die Idee des öffentlichen Rechtes in sich enthielt.[9])

Der Raum der Dorfgenossenschaft zerfiel in die sogenannte Mark, d. i. alles nicht vom Bauern in Besitz genommene Land, die Almende (Wald und Weide) und das sich allmählich als Privateigentum gestaltende Gebiet für Haus und Hof der Genossen.

Die Bindung der Genossen war mithin eine doppelte. Einmal bestand die gebietsmäßige Verbundenheit durch den Gemeinderaum, innerhalb dessen der einzelne Sondernutzungsrechte der an die Genossen verteilten Aecker und Feldfluren hatte; dann aber bewirkte der genossenschaftliche Charakter der Gemeinde die personenrechtliche Bindung des Einzelnen als Glied der zur Einheit organisierten Vielheit.[10])

Entgegen der als herrschend zu bezeichnenden Ansicht,[11]) daß die Dorfgenossenschaft Trägerin des Gesamteigentumes am Gemeindegebiet war, ist die Behauptung aufgestellt worden, daß sie dasselbe vielmehr nur verwaltete.[12]) Als Beweis wird ihre Entstehung angeführt: Zur zweckmäßigen Verteilung und Abgrenzung der infolge Anwachsens der Bevölkerung erfolgten Beengung des Siedlungsraumes seit dem 7. Jahrhundert, bedurfte es einer unseren Zweckverbänden vergleichbaren Organisation. Folgt man dieser Ansicht, so zeigt sich, daß ein Gemeindegebiet und damit eine Gemeinde im heutigen Sinne nicht vorhanden war. Zu dem gleichen Resultat gelangt man aber auch bei logischer Durchführung der als herrschend bezeichneten Ansicht, daß die Dorfgenossenschaft Trägerin des Gesamteigentums der Marken war. Denn infolge der genossenschaftlichen Organisation kann man hier wiederum nicht von einer besonderen gemeindlichen Gebietshoheit sprechen. Daher wird man auch hier im Ergebnis feststellen müssen, daß es in der „ländlichen Gemeindegenossenschaft ein ... Gemeindegebiet nicht gab."[13])

Wenn man trotzdem von der altdeutschen ländlichen Gemeinde spricht, so geschieht das unter Berücksichtigung der im ganzen genommen gemeindeähnlichen Struktur der Dorfgenossenschaft.[14]) Eine dem modernen Begriff der gemeindlichen Gebietskörperschaft entsprechendes Gebilde gab es jedoch hier noch nicht.

Der Größe und Gestaltung des Gebietes kam in dieser Zeit keine besondere Bedeutung zu, denn der Umfang der vorhandenen Territorien gewährte den Dorfgenossen genügend Raum und Ausdehnungsmöglichkeiten. Andererseits verhinderten die in der Regel

[9]) Gierke a.a.O. Bd. II, S. 32.
[10]) Dgl. a.a.O. Bd. II S. 175.
[11]) Wopfner, Beiträge zur Geschichte der älteren Markgenossenschaft, 1912/13, S. 18 ff.; Stäbler, a.a.O. S. 757 u. a.
[12]) Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, 1932, S. 34 f.
[13]) Gierke, a.a.O., Bd. I, S. 591.
[14]) So auch mit Rücksicht auf die örtliche Gemeinschaft: Ipsen? Jahrb. für Kommw. 1936, S. 2.

vorherrschenden geschlossenen Siedlungsformen[15]) ein übermäßiges Anwachsen, wodurch der räumliche Zusammenhang verloren gegangen wäre.

Faßt man die gewonnene Erkenntnis zusammen, so entsteht ein Bild, das nur in einzelnen seiner Grundelemente einen Vergleich mit dem später zu erörternden heutigen Gemeindebegriff zuläßt. Zuvor soll, dem Aufbau folgend, die weitere geschichtliche Entwicklung der Gemeinde einer Betrachtung unterzogen werden.

Die einigende Grundlage der Dorfgenossen war die räumliche Bindung innerhalb des gleichen Gebietes.[15a])

Verloren daher die Genossen ihr Land, so verloren sie damit auch die Verbindung zu ihrer Dorfgenossenschaft, und der Verlust des Gebietes bedeutete gleichzeitig die Auflösung der Dorfgenossenschaft. Diese Entwicklung begann damit, daß im Leben der Genossen der Ackerbau an die Stelle von Jagd und Viehzucht trat und so die Führerstellung von territorialem Besitz abhängig wurde. Alles Land aber, das nicht im Eigentum der Genossen stand, hatte bisher unbestritten als freie Mark gegolten. Nunmehr wurde es vom Landesherrn zur Festigung seiner Macht beansprucht. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Ausbreitung des Lehnswesens in Deutschland und die hierdurch entstehenden herrschaftlichen Genossenschaften.[16]) So wie der Dorfgenossenschaft die Mark als sachliches Substrat gegenüberstand, entspricht dem Herrschaftsverband der Hofverband.[17]) Der Unterschied liegt im rechtlichen Aufbau der Verbände, da im Herrschaftsverband die im Herrn verkörperte Allgemeinheit von seiner Individualität, in der Genossenschaft die Gesamtheit von der Gesamtvielheit unterschieden wurde.[18]) Gemeinsam ist nur das Objekt ihrer Rechte, das Gebiet. Durch das Eindringen des Herrschaftsverbandes werden beide Rechtssphären vermischt, derart, daß das Herrenrecht in das Recht des Herrn als Einzelperson und in das Recht der von ihm repräsentierten Verbandseinheit zerfällt.

Der größte Teil[19]) der freien Genossenschaften wird unmittelbar dem Herrschaftsverband unterstellt, nur eine geringe Anzahl erhält sich eine beschränkte Selbständigkeit, doch tritt der Grundherr zumeist in den Verband der Feldmark ein. Damit war das Raumproblem in seiner ursprünglichen Form als Kampfobjekt entstanden; Sieger in diesem Kampf blieb überwiegend der Herrschaftsverband

b) Diese Entwicklung war dadurch bedingt, daß die ganze wirtschaftliche Existenz des Genossen in der ländlichen Gemeinde vom

---

[15]) Erst später entstanden sog. Personalgenossenschaften. Schwartz, Deutsche Rechtsgeschichte, Dt. Privatrecht 1932, S. 12.

[15a]) Ausnahmen z. B. in Niedersachsen.

[16]) Gierke, a.a.O. Bd. I, S. 193.

[17]) Ders. Bd. II, S. 485.

[18]) Gierke, a.a.O. Bd. II, S. 39.

[19]) Huc de Grais, Hdb. d. Verfassung u. Verwaltung, S. 124, Anm. 2.

Grund und Boden abhängig war. Verfiel dieser dem Grundherrn, so bedeutete das gleichzeitig das Ende der Freiheit des Genossen. Günstiger konnte sich das Verhältnis einer Gemeinde entwickeln, deren Genossen nicht auf ihren Acker angewiesen waren, deren Beruf der Handel oder das Gewerbe war, denn auch Händler und Handwerker verbinden sich zu Genossenschaften, aber diese sind nicht dinglich gebunden, sondern freie, persönliche Vereinigungen, Schutzgilden, Innungen und Zünfte.[20])

Der Beginn der deutschen Städtebildung, der hierdurch erfolgte, lassen sich schwer ermitteln. Im germanischen Genossenschaftsleben fehlen sie.[21]) Die ersten Städtegründungen erfolgen durch den römischen Eroberer. Das Hervortreten deutscherr Städtegründungen geschieht ziemlich überraschend im 11. Jahrhundert.[22]) Der Aufbau und Raum dieser Stadtgemeinden ist von den geschilderten Landgemeinden gänzlich verschieden. Unabhängig vom Territorialherren nimmt die Stadtgemeinde immer größeren Umfang an.

Der rege Geist und der Gewerbefleiß der Bürger, die Begünstigung durch ihre wirtschaftliche Lage führte zu jenem bekannten Emporblühen der Städte. Das ziffernmäßig eAnwachsen der Bevölkerung wurde durch den starken Zuzug an Landbevölkerung verursacht, die durch die Erwerbsmöglichkeiten oder die Aussichten, der bäuerlichen Hörigkeit zu entrinnen, angezogen wurden.

Waren die Städte schon auf Grund ihrer Entstehung in besonderer Weise von der bundesherrlichen Macht unabhängig, so ging ihr Streben dahin, diese Selbständigkeit auszudehnen und auf alle Gebiete der Verwaltung zu erstrecken. Als wichtigstes Ziel mußte dabei die uneingeschränkte Herrschaft über das Stadtgebiet angestrebt werden, denn nur so konnte die Voraussetzung für ein den Wünschen der aufstrebenden Stadtverwaltung entsprechenden Selbstverwaltung geschaffen werden. Standen in der alten Dorfgenossenschaft dem Recht des Personenverbandes die aus der Zugehörigkeit zu dem bestimmten räumlichen Substrat sich ergebende Rechtssphäre gegenüber, so wurden in den Städten mehr und mehr eine „Einheit gesucht und gefunden, es wuchsen mehr und mehr Stadtrecht und Bürgerrecht, Stadtgebiet und Bürgerschaft innerlich zusammen".[23])

Diese Entwicklung führte zur Vereinigung der Rechtssphären der Genossenschaft in einer zentralen Stelle. Die auch in der Stadt-

---

[20]) Hdwb. d. Kommunalwissensch. Bd. II, S. 189.

[21]) v. Below, Das alte deutsche Städtewesen und Bürgertum, 1925, Seite 3 ff.

[22]) Z. T. wird dabei an die römischen Städtegründungen angeknüpft und auf den Mauern einstiger Römersiedlungen entstehen deutsche Stadtgemeinden. (Vgl. Köln, Trier, Koblenz usw. Römische Kastelle werden als Pfalzen der Könige oder Landesherren eingerichtet. Vielfach entstehen neue Städte auch den Handelswegen folgend als Umschlageplätze und Sitz für Handel und Gewerbe. Vgl. v. Below a.a.O., Preuß, die Entwicklung des deutschen Städtewesens 1906 I. Bd., S. 1 f.

[23]) Gierke, a.a.O., Bd. I, S. 311.

gemeinde vorhandene genossenschaftliche Bindung tritt mehr und mehr zurück zugunsten einer selbständigen, rechtsfähigen Einheit; es entsteht der Körperschaftsbegriff.[24]) [25]) Die Einzelheiten dieser Entwicklung spielen hier lediglich insofern eine Rolle, als in dieser auf der Grundlage der Stadtgenossenschaft entstandenen Körperschaft dieses Kriterium des modernen Gemeindebegriffs seinen Ursprung hat. Entscheidend für die Raumgestaltung ist jedoch, daß nur dann die Städte das angestrebte Selbstverwaltungsrecht erreichen konnten, wenn sie von jeder gebietsmäßigen Abhängigkeit vom Territorialherrn sich frei machten und die uneingeschränkte Gebietshoheit zunächst innerhalb der Stadtmauern und später, als das Streben der Städte dahin ging, nach italienischem Vorbild kleine Republiken im Staatsganzen zu werden, noch weit über diese hinaus erreichten. Die Raumfrage ist daher nicht so sehr, wie wir sie gewohnheitsmäßig zu betrachten pflegen, eine territoriale, sondern eine politische, und in ihrer Gestaltung bestimmt durch die Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffes überhaupt.

Die Grenze der städtischen Rechtssphäre war die gegenüberstehenden Rechte des Reichsoberhauptes, und soweit die Städte, insbesondere die Landstädte, nicht völlig frei waren, wurden ihre Hoheitsrechte durch Regalien des Landesherrn eingeschränkt. Die Stadt bildet einen abgesonderten Friedens- und Rechtskreis und schafft sich in Gestalt des Rates und des Bürgermeisters eigene Selbstverwaltungsorgane, die die herrschaftlichen Verwaltungsorgane verdrängen. So entsteht in diesen Stadtgrenzen zum ersten Male der Begriff eines wirklichen Gemeinwesens. Ein einheitliches, von der Gesamtheit verschiedenes Rechtssubjekt mußte anerkannt werden und damit an die Stelle des alten Gesamtrechtes oder neben dasselbe ein einheitliches Gemeinderecht und ein wahres Gemeindevermögen gesetzt werden.[26]) Die Stadtmauer wird das Sinnbild des freien deutschen Bürgers, und das wirtschaftliche Aufblühen der Städte führte zu jener erstaunlichen Entwicklung, der es beschieden zu sein schien, die Städte und deren großen Bünde den Feudalherren als ebenbürtige Gegner gegenüberzustellen. Man hatte jedoch die wirtschaftliche Macht der Städte überschätzt,[27]) und als die Rivalität zwischen Stadt und Herrschaftsverband zum offenen Kampfe wurde, unterlagen die Städte. Das Jahr 1648 setzte auch hier einen Schlußstrich, der den größten Teil ehemals freier Städte unter fürstliche Landeshoheit stellte, während die wenigen, noch übrigbleibenden freien Reichsstädte selbst zu territorialen Zwergstaaten wurden.[28])

Damit ist auch hier das Ende selbständiger Gemeindeverwaltung

[24]) Vgl. Forsthoff, Die öffentl. Körperschaft im Bundesstaat, S. 9; Bühler, Sdb. d. dt. Staatsrechtes, Bd. I, S. 696 f.

[25]) Die genossenschaftliche Grundlage blieb jedoch bis zum 15. Jahrhundert gewahrt, wodurch die Rezeption die röm.-rechtl. universitas übernommen wurde.

[26]) Preuß, a.a.O. S. 11.

[27]) Haller, Epochen deutscher Geschichte. S. 126.

[28]) v. Bitter, Hdwb. d. Kommunalwiss. Art.; Stadtgemeinden.

gekommen. Der Absolutismus verhindert jede aktive Teilnahme des Bürgers an kommunalen Angelegenheiten; Rat und Bürgermeister werden Organe des Landesherrn.[29]) Das gleiche Schicksal, das Jahrhunderte zuvor die Landgemeinden im Herrschaftsverband aufgelöst hatte, hatte nunmehr auch die Stadtgemeinden ereilt. Mit der Selbstverwaltung verliert die Stadtgemeinde die Gebietshoheit. Der Stadtraum ist nicht mehr das Substrat eigner Verwaltungsbefugnisse, sondern er unterliegt in seiner Bildung und Gestaltung den staatlichen Verwaltungsgrundsätzen. Die körperschaftliche Stadtgemeinde mit einer vom Privatrecht geschiedenen öffentlich-rechtlichen Rechtssphäre hat zu existieren aufgehört. Die Folge ist die zwangsweise Ueberführung in privatrechtliche Korporationen.[30])

c) In diesem Zustande tritt die Geschichte der Gemeinde in ihre zweite Epoche, deren Beginn das Werk des Reichsfreiherrn v. Stein ist. Die Tatsache, daß er sich bewußt mit der bisher bestehenden und überkommenen Einrichtungen auseinandersetzt, beweist die eingangs vertretene These, daß es falsch ist, die Beginne der kommunalen Entwicklung überhaupt erst in seine Zeit zu verlegen.[31]) Die Städteordnung vom 19. 11. 1808 zeigt deutlich das Bestreben, die geschichtlichen Gegensätze der Städtefreiheit und der obrigkeitlichen Gewalten in Ausgleich zu bringen, ein Zeugnis dafür, wie sehr Stein seine eigene Warnung vor den „Reformen nach abstrakten Prinzipien und nach einem rationalistischen Programm“[32]) beachtete. Die für sein großzügiges Reformwerk notwendigen Grundlagen fand Stein in den preußischen Städten, in denen die friedericianische Zeit zwar gleichfalls absolutistische Staatsverwaltung der Gemeinden geschaffen hatte, deren Straffheit und Sauberkeit aber das Pflichtbewußtsein des Bürgers geweckt und so den Boden für eine Selbstverwaltung vorbereitet hatte.[33]) Weit weniger günstig lagen die Verhältnisse auf dem Lande. Besonders im Osten waren die Folgen der Jahrhunderte hindurch bestehenden Hörigkeit der Bauern nicht im ersten Anlauf zu beseitigen. Daher hob zunächst das Edikt vom 9. Oktober 1807 die Leibeigenschaft auf, ohne damit schon den Erfolg zu erzielen, eine zur Selbstverwaltung fähige Landgemeinde zu schaffen.

Man muß feststellen, daß dieses Werk zu vollenden auch den nachfolgenden Genarationen nicht geglückt ist; im Gegenteil, unter dem Einfluß der Karlsbader Beschlüsse und der Reaktionszeit ver-

[29]) Schoen, Recht d. Kommunalverw. i. Pr., Leipzig 1897, S. 21 f.

[30]) Vgl. Abschn. II, Titl. 8 § 108 ALR. Dabei ist nicht die auf Gneist zurückzuführende Unterscheidung in öffentliches und privates Recht zugrunde zu legen, sondern es handelt sich hier allgemein um einerseits hoheitsvolle, andererseits private Rechtsbeziehungen.

[31]) So auch Ritter, Stein, I, S. 136, 1931; Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. 1871, Bonn, S. 231.

[32]) Steinbach-Becker, a.a.O., S. 9.

[33]) Zierkusch, Das Ergebnis der friedericianischen Städteverwaltung und die Städteordnung Steins, 1908, S. 133, 136.

schlechterte sich die Selbständigkeit der Landgemeinden des Westens wie auch der Städte bedeutend. Statt den Bürger zur selbstverantwortlichen Mitwirkung an den Staatsgeschäften heranzuziehen, wird die Gemeindeverwaltung mehr und mehr eine lokale Staatsverwaltung. Aus diesen Gegensätzen erwachsen die Bestrebungen des Bürgertums um einen staatsfreien Raum, der ihm die Möglichkeit freier Entfaltung und der Eigengesetzlichkeit gibt.

Dieser Kampf um die Freiheit der Gemeinden führt aber nicht zur Herstellung und Erhaltung der nationalen Einheit im Sinne Steins, sondern erstrebt die Gemeinde als ein vom Staat verschiedenes Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes.[34]) Begründet wird diese Forderung dadurch, daß die Gemeinden dem Staate wesensgleich seien; da beide Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind und für die Gemeinden alle zur Verwaltung gehörenden Hoheitsrechte gefordert wurden, wäre diese Gleichheit in der Tat vorhanden gewesen, wenn nicht in dem im vorliegenden Zusammenhang wesentlichsten Punkt eine Abweichung bestanden hätte und zwar in bezug auf die in Staat und Gemeinde verschiedene Gebietshoheit.

d) Dieser Unterschied hat seine klarste Formulierung in der die hierzu von Gierke[35]) erörterten Gedanken fortentwickelnden Lehre von Preuß gefunden. Auch er vergleicht die staatliche Gebietskörperschaft mit der der Gemeinden, die wiederum zusammen als politische Gemeinwesen den übrigen Körperschaften gegenübertreten. Als übereinstimmendes Kriterium findet sich in Staat und Gemeinden das Gebiet als einigendes Band.[36]) Der Unterschied jedoch liegt in der Gebietshoheit, d. h. „der rechtlichen Fähigkeit einer Gebietskörperschaft, sich selbst wesentlich zu verändern".[37]) Diese komme allein dem Staat zu.

Dieser von Preuß entwickelte Begriff der Gebietskörperschaft ist in dem gesamten neueren Schrifttum[38]) in dieser Weise aufgefaßt. Noch über den von Preuß gemachten Unterschied in der Gebietshoheit hinaus geht Blodig[39]), der das Gemeindegebiet bezeichnet als das „Stück Land, über welches eine bestimmte Gemeinde die Gemeindegewalt in analoger Weise ausübt, wie der Staat über sein Gebiet die Staatsgewalt". Aehnlich stellt Fleiner[40]) die Gemeinde dar als einen körperschaftlichen auf einem bestimmten Ge-

---

34) Forsthoff, a.a.O. S. 11; Rottek, Staatsrecht der konstit. Monarchie. Bd. 2, S. 20 ff.

35) Gierke, a.a.O. Bd. I, S. 714—758.

36) So auch Stier-Somlo, Hdb. d. komm. Verw. u. Verf.R., Bd. I, S. 77: „Die Gemeinde ... setzt voraus ein bestimmtes, engbegrenztes Gebiet".

37) Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaft, 1899, S. 406.

38) Als Ausnahme ist J. v. Stahl, Philosophie des Rechtes, Bd. II, 1854 zu nennen, der in völliger Verkennung der Steinschen Gedanken die weitgehende Verstaatlichung der Gemeindeverwaltung fordert. Ueber die heute zu dieser Frage entstandene Diskussion s. unten.

39) Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff 1894, S. 95.

40) Institutionen d. dt. Verwaltungsrechtes, 8. Aufl., S. 110.

biet seßhaften Verband.[41]) Die Gegenüberstellung von Staat und Gemeindegebiet erfolgt in besonders prägnanter Form bei Otto Mayer:[42]) „Das Staatsgebiet ist der dem Staate vorbehaltene Teil der Erdoberfläche, den er ausfüllt mit all der Wirksamkeit, die ein Staat üben kann und die zu üben er für gut befindet... Und ebenso hat die Gemeinde ihr Gebiet. Eine Unterabteilung des Staatsgebietes, für die sie alle Art öffentlicher Verwaltung zu führen hat, die nun einmal zu einer solchen gehören..."

B. a) Die Reichsgemeindeordnung hat die Bezeichnung der Gemeinde als Körperschaft beibehalten, indem sie gem. § 1, 2, S. 1 ausführt: „Die Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften."[43]) Damit sind folgende grundsätzliche Kriterien des Gemeindebegriffes bezeichnet. Einmal ist die Gemeinde Rechtspersönlichkeit, d. h. sie ist rechtsfähig und kann durch ihre Organe handeln (§§ 32 ff. BGB). Weiter ist sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes, d. h. sie nimmt an der Staatsgewalt teil und schließlich übt sie auf Grund dieser Teilnahme Hoheitsrechte über ihr Gebiet und dessen Einwohner aus.[44])

Die Bezeichnung der Gemeinde als Gebietskörperschaft charakterisiert diese in doppelter Hinsicht. Einmal ist damit das körperschaftliche Moment zum Ausdruck gebracht, d. h. ihre Stellung als Rechtspersönlichkeit. Zum anderen wird die bestimmte gebietsmäßige Grundlage als Objekt und gleichzeitig als Grenze der Rechtssphäre betont. Es gibt zwar auch andere, in ihrer Tätigkeit durch ein umgrenztes Gebiet festgelegte Körperschaften; für sie ist jedoch das Gebiet nicht Objekt der Herrschaft, sondern sie werden nur innerhalb dieses Gebietes tätig.[45]) Andererseits ist die Gebietskörperschaft gegenüber den Personalverbänden nicht auf eine bestimmte Kompetenz festgelegt, sondern innerhalb ihrer Grenzen total zuständig (vgl. § 2 RGO).

Zum Verständnis der gemeindlichen Körperschaft muß man von der juristischen Person allgemein ausgehen (§§ 21 ff. BGB). Diese ist eine Vereinigung von Personen oder Vermögensmassen, die von der Rechtsordnung als rechtskräftig anerkannt ist.[46]) Nach der von Gierke geschaffenen „organologischen Theorie" erklärt man die juristische Person als reale Verbandspersönlichkeit. Man geht von der Vorstellung aus, daß sie nicht nur etwas Gedachtes (vgl. das römische Recht: ficta persona; dgl. Savigny), sondern real vor-

---

[41]) Im gleichen Sinne sind zu nennen Helfritz, Grundr. d. Verw.-Rechtes, S. 88, Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928, S. 66 f.; Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 183; Riemann, JW. 1928, S. 452; Rosin, Oeff. Genossensch., S. 42 ff. und die überwiegende Mehrzahl der Verwaltungspraktiker.

[42]) Deutsches Verwaltungsrecht, I. Bd. 3. Aufl. S. 353.

[43]) So auch schon § 1 Preuß. Gem.O. vom 15. Dezember 1933 und die Mehrzahl der vorher geltenden Landesrechte.

[44]) Vgl. insbes. Schattenfroh, Komm. zu § 1 RGO.

[45]) Peters, Grenzen, S. 55.

[46]) Vgl. Staudinger, Anm. 1 zu § 21 BGB.

handen ist. Damit faßt man die juristische Person ähnlich wie eine physische Person auf; ihre Organe sind der Vorstand (§§ 26 ff. BGB) und die Mitgliederversammlung (§§ 32 ff. BGB). Nach der Organschaftstheorie beruht die Handlungsfähigkeit der juristischen Person auf der Handlung ihrer Organe.

Diese sind grundsätzlich die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Im Verhältnis der Organe zueinander ist die Mitgliederversammlung das primäre Element, da von ihr der Vorstand gewählt wird. Auch die Willensbildung der juristischen Person ist im wesentlichen den Beschlüssen der Mitgliederversammlung unterworfen und der Vorstand ausführendes Organ.

Führt man sich das so von der Körperschaft gewonnene Ergebnis vor Augen, so entsteht die Frage, ob der Begriff, der nach richtiger Ansicht[47]) in seiner bisherigen Bedeutung übernommen worden ist, den Voraussetzungen einer auf dem Gemeinschaftsgedanken[48]) aufgebauten Gemeinde gerecht wird.

Die Willensbildung und das Handeln der Gemeinschaft geht von dem Führer derselben aus. Darin scheint auf den ersten Blick ein Gegensatz zu dem oben über die juristische Person Gesagten zu liegen.[49])

Es entspricht dem Wesen der deutschrechtlichen Genossenschaft, die in ihren Grundzügen als Urbild unseres Gemeinschaftsgedankens zu gelten hat, daß sie als ein wirklich vorhandenes organisches Gebilde selbständig mit eigener Willensfähigkeit ausgestattet ist. Der Weg der Willensbildung jedoch war nach alter Rechtsauffassung ein von unten nach oben führender. Insofern besteht ein Gegensatz zu dem in der Gemeinschaft herrschenden Führerprinzip. Die rechtliche Konstruktion der Körperschaft, das uns vor Augen schwebende juristische Bild, besteht jedoch auch unabhängig von diesem Weg der Willensbildung. Es ist daher m. E. durchaus möglich, die Körperschaftsform beizubehalten und sie dem Gedanken des Führerprinzips dadurch anzupassen, daß der Schwerpunkt der Willensbildung in die Hände des Vorstandes — oder wie sonst dieses führende Organ zu bezeichnen ist — gelegt wird.[50]) Dann ist die Körperschaft auch hinsichtlich der Stellung des Führers völlig geeignet, eine rechtliche Grundlage seiner Handlungsfähigkeit zu sein.

b) Die Körperschaftsbildung hat nicht nur in der Entwicklung der Gemeinde die entscheidende Rolle gespielt, sondern sie war und ist auch für die Verfassung des Staatsganzen von ausschlaggebender Bedeutung. Auch das Wesen des Staates ist rechtlich nur als Körperschaft sinnvoll aufzufassen, ohne daß damit ein Gegensatz zu der

---

[47]) die auch die h. M. der Kommentatoren ist. Vgl. Küchenhoff-Berger, § 1 Anm. 11 a; Surén-Loschelder, S. 111, Schattenfroh S. 17.

[48]) Vgl. die Ausführungen über die Gemeinsch. in der Gem., S. 47 ff.

[49]) Diese Behauptung stellen die Gegner der Körperschaft in den Vordergrund. Vgl. Höhn, Jahrb. für Komm. Wiss. I. S. 10.

[50]) Diesen Weg hat z.B. das neue Aktiengesetz vom 30. 1. 37 beschritten.

innerhalb dieses Staates bestehenden Volksgemeinschaft gegeben ist. Körperschaft beibehalten.[51]) Ein Gegensatz zwischen den Körperschaften des Staates und der Gemeinden erwächst hieraus, wie spätere Untersuchung zeigen wird, nicht. Es liegt daher kein Grund vor, die Körperschaftsbildung als dem nationalsozialistischen Rechts- Daher hat das geltende Staatsrecht mit Recht auch den Begriff der denken fremd abzulehnen. Das beweist u. a. die Tatsache, daß auch die NSDAP., die in jeder Hinsicht als Gemeinschaft ein Vorbild ist, rechtlich als Körperschaft ausgestaltet worden ist[52]) [53])

Das zweite Kriterium der Gemeinde in ihrer gesetzlichen Begriffsbestimmung in § 2, 1 RGO ist das Gebiet. Der Umfang des Gemeindegebietes bildet die räumliche Begrenzung des gemeindlichen Aufgabenkreises. Das Gemeindegebiet[54]) ist ein flächenmäßig umgrenzter Raum, innerhalb dessen das Betätigungsfeld der Gemeinde liegt. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben in diesem Gebiet ist die Gemeinde mit hoheitlichen Funktionen — unter Hinblick auf das Gebiet — mit Gebietshoheit ausgestattet. Die Gemeinde hat kein Eigentum oder dingliches Recht an den Grundstücken, sondern es besteht eine besondere rechtliche Beziehung zu Land und Leuten, für die die gemeindliche Gebietshoheit Quelle von Rechten und Pflichten bedeutet.[55]) Die Gemeindegrenze ist eine örtliche Schranke für die Tätigkeit einer Gemeinde, der aber insofern juristische Bedeutung zukommt, als Grenzstreitigkeiten Rechtsstreitigkeiten und Grenzänderungen Rechtsänderungen sind.[56])

Innerhalb des Gemeindegebietes sind grundsätzlich kommunale Einheiten mit Rechtsfähigkeit nicht möglich,[57]) sodaß es innerhalb einer Gemeinde keine rechtsfähigen kommunalen Teilorganisationen geben kann.[58]) Durch § 12 RGO wird das Gebiet in seinem gegenwärtigen Bestand anerkannt, ohne daß jedoch der Gemeinde eine Rechtsgarantie[59]) bezüglich ihres Gebietes gegeben wird.[60])

[51]) Vgl. C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S. 19.

[52]) Auch ist anläßlich der Diskussion über die Rechtsform der DAF. (Protokolle sind nicht veröffentlicht) vom Innenministerium mit Recht die Notwendigkeit betont worden, die Rechtsform der Körperschaft zu wählen.

[53]) Bemerkenswert ist schließlich, daß Höhn, der hervorragendste Vertreter der Ansicht, die Körperschaft wäre für die Anforderungen der nat.soz. Gemeinschaft ungeeignet, zum Schluß seiner Polemik bekennen muß, daß unser Rechtssystem keine Rechtsfigur aufzuweisen habe, die an die Stelle der Körperschaft gesetzt werden könne. Vgl. Höhn, die Gemeinde als Gebietskörperschaft, S. 35.

[54]) Vgl. §§ 12 ff. RGO.

[55]) Vgl. §§ 17 ff. RGO.

[56]) Vgl. Friedrich, Verw.Arch. 1935, S. 366.

[57]) Wohl aber Bezirksgrenze von Reichs- und Landesbehörde, z. B. Gerichts-, Post-, Eisenbahnbezirke u. a. m.

[58]) 1. Durchführungsverordnung vom 22. 3. 1935, § 1.

[59]) Das frühere Recht verlangte demgegenüber teilweise die Zustimmung der Gemeinden oder gewährte ihnen besondere Rechtsgarantien, vgl. Peters, Grenzen, Tabellen S. 90 ff.

[60]) Und zwar handelt es sich um den rechtlichen, nicht um den tatsächlichen bisherigen Bestand. Schattenfroh, Komm. zur RGO. S. 58, Anm. zu § 13.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das Gebiet — ebensowenig wie die Körperschaft als Rechtsform der in ihr bestehenden Gemeinschaft als Gegensatz gegenübersteht — als Substrat der Gebietskörperschaft der Idee der Raumgemeinschaft widerspricht. Das beweist u. a. auch die bisherige Gesetzgebung, die überall, wo sie den Begriff Gebiet verwandt hat,[61]) keine besondere individualistische Vorstellung vom Boden mit ihm verbunden hat[62]) und auch die neuen Gesetze zeigen eindeutig, daß die Begriffe Gebiet und Raum gleich zu behandeln sind.[63]) Die Rechtsauffassung von dem Gebiet der Gemeinde nimmt hierbei auf die tatsächliche Vorstellung Bezug, daß die in der Gemeinde zusammengefügte Raumgemeinschaft das Gebiet als das sie vereinende Band empfindet (vgl. S. 30). Die Gebietskörperschaft wird als geschichtlich bewährte Grundlage der gemeindlichen Rechtsform auch im heutigen Recht grundsätzlich allen Anforderungen gerecht, sodaß der Beibehaltung des Instituts durch die RGO beigepflichtet werden muß.

Die Problemstellung verlangt, bevor in der Behandlung des Themas fortgefahren werden kann, eine weitere begriffliche Klarlegung. Die vorangegangene geschichtliche Erörterung hat den Begriff der Gemeinde und ihrer Selbstverwaltung in der aus ihrer Entwicklung sich ergebenden Bedeutung verwandt. Es ist nunmehr zu untersuchen, ob und mit welchen Abweichungen die RGO diese Begriffe übernommen hat.

α) Wie das frühere Recht[64]) verzichtet auch die deutsche Gemeindeordnung auf eine Begriffsbestimmung der Gemeinde,[65]) und beschränkt sich im wesentlichen darauf, den Aufgabenkreis der Gemeinden zu umreißen.[66]) In vielen Punkten zeigt jedoch das Gesetz eine enge Anlehnung an das Preußische Gemeinde-Verfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933. § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes definierte die Gemeinden als „die vom Staat als solche anerkannte, geschichtlich gewordene und zur Einheit gewachsene Zelle räumlichen Zusammenlebens einer Vielheit von Familien und örtlichen Zusammenschlusses von Einrichtungen, Anlagen und Werken." In ihren charakteristischen Grundzügen paßt diese Begriffsbestimmung auch auf die Gemeinde, wie sie von der Deutschen Gemeindeordnung umrissen wird. Das beweist folgender Vergleich.

1. Auch in der Deutschen Gemeindeordnung wird, in § 1, Abs. 1, RGO, der örtliche Zusammenschluß als Grundlage der Ge-

---

[61]) Z. B. Art. 2 und Art. 78, III, 2 W. V.
[62]) So Höhn, a.a.O. S. 13.
[63]) Vgl. Pfundtner-Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht, Bd. I, la 14, S. 2, das Gesetz zur Aenderung der Vorschriften des Strafrechtes und des Strafverfahrens vom 24. 4. 1934.
[64]) Vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung. S. 17.
[65]) Siehe amtl. Begründung zu § 1, iZff. 1. Hier wird es den Durchführungsverordnungen überlassen, in den in der Praxis sich ergebenden Zweifelsfällen Klarheit zu schaffen.
[66]) So z. B. §§ 1, 3, 4, 5, 12, 17 ff.

meinde bezeichnet, wie dies auch in der zitierten Definition der Gemeinde im. Pr.G.V.O. zum Ausdruck kommt.[67])

2. Die Vorstellung vom organischen Staatsaufbau, wie sie von Gierke[68]) allgemein für die juristische Person entwickelt worden ist, führt in beiden Gesetzen dazu, die Gemeinden als „Zellen des Staates" aufzufassen.[69]) Die Durchführung dieser Theorie findet ihren Niederschlag in § 1, Abs. 2, Satz 3 RGO, indem hier die Gemeinsamkeit der staatlichen und kommunalen Ziele betont wird, entsprechend der Vorstellung von der Einheit des Körpers und seiner Glieder.[70])

3. Beide Gesetze machen die Wahrung der geschichtlichen Eigenart den Gemeinden zur Aufgabe.[71])

4. Die im vorliegenden Zusammenhang wichtigste Uebereinstimmung findet sich darin, daß die Grundlage der Gemeindezellenbildung in der Raumgemeinschaft gesehen wird. Das bedeutet das Ende der rein personellen oder ständischen Zusammenschlüsse. Die Raumverbundenheit ist das der Einheit der Gemeinde zugrunde liegende Band geworden.[72])

Auch im übrigen besteht kein maßgeblicher Unterschied zwischen dem Begriff in beiden Gesetzen. Die Definition der Gemeinde hat daher im Anschluß an § 1 PrGVG wie folgt zu lauten:[73]) Die Gemeinden sind innerhalb der Volksgemeinschaft bestehende, unter eigener Verantwortung und selbständig handelnde Zellen, die vom Staat als öffentliche Gebieskörtperschaften anerkannt und mit ihm zu einer Einheit verbunden sind und die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenfassen.

---

[67]) Vgl. v. Lympius-Küchenhoff, Kommentar zum preuß. Gemeindeverfassungsgesetz, S. 19.

[68]) Genossenschaftsrecht, Bd. I, vgl. oben.

[69]) So amtliche Begründung, Allgem. Teil, Ziff. 2.

[70]) Damit wird auch der in der Wissenschaft bestehende Streit entschieden, welche Stellung die Gemeinde im Staat einnimmt, — eine Frage, die in ihrer geschichtlichen Auswirkung schon im Vorangegangenen erörtert wurde. — Damit zusammen hing die Meinungsverschiedenheit über die Frage, ob die Existenz der Gemeinden vom Staat abgeleitet oder ursprünglich sei (vgl. Darstellung der verschiedenen Ansichten in Peters, Grenzen, S. 50 ff.). Die Rechtsauffassung des Positivismus sah im Staat die Quelle allen Rechtes. Demgegenüber betont die DGO die ursprüngliche, sich aus der geschichtlichen Entwicklung ergebende Stellung der Gemeinden in Erkenntnis der Lehre Schwerins: „Die Geschichte der Stadt beginnt vor der des Territoriums ..." (Grundzüge der Deutschen Rechtsgeschichte, 1934, S. 184 ff.).

[71]) Vgl. § 2, RGO.

[72]) Schattenfroh, Komm. Erl. zu § 1 RGO.

[73]) Zum Vergleich mit dem früheren Rechtszustand die Definition von Peters, a.a.O. S. 54: „Die Gemeinde ist eine mit dem Recht der Selbstverwaltung und mit Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche sämtliche, innerhalb ihres Gebietes zu erledigenden öffentlichen Aufgaben, die von keiner anderen Seite erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen hat.

β) Das frühere Recht kannte einen Unterschied zwischen ländlicher und städtischer Gemeinde. Der Gesetzgeber war davon ausgegangen, daß Land und Stadt infolge ihrer verschiedenartigen Struktur und insbesondere dem Unterschied in Größe und Einwohnerzahl auch rechtlich eine verschiedene Behandlung verlange. Während die ländliche Gemeinde oft einzelne, z. T. weit auseinander liegende Bauerngehöfte umfaßt und demzufolge ihre Bevölkerungsdichte gering ist, verkörpert die Stadt einen Gemeindetypus, der hinsichtlich Bevölkerungszahl und -dichte eine besondere Quantität aufweist und dessen Siedlungsform die geschlossene Ortslage darstellt.[74]

In den vergangenen Jahrzehnten seit der Jahrhundertwende — und z. T. auch schon vorher — erfolgte jedoch in gewissem Umfang eine Angleichung der städtischen und ländlichen Gemeindetypen.[75]) Sie erfolgte in doppelter Hinsicht, nämlich einmal durch Einführung gleicher Verwaltungseinrichtungen, zum anderen durch Angleichung der Größe des Gemeindegebietes. Was den ersten Punkt anbelangt, so gab es um die Mitte des 19. Jahrhunderts gleichartige Gemeindeverfassungen nur in den preußischen Gemeindeprovinzen, in Baden, in Württemberg und in der Pfalz und auch überwiegend in Hessen, während zu Beginn des 20. Jahrhunderts solche auch in Thüringen, Braunschweig, Sachsen und Anhalt bestanden.[76])

Die Größenverhältnisse hatten sich vor allem infolge der Industrialisierung des Landes z. T. genau in das Gegenteil des ursprünglich bestehenden Zustandes verwandelt. So standen beispielsweise im Jahre 1920 beinahe die Hälfte aller Städte einzelnen größeren Landgemeinden wirtschaftlich und an Bevölkerungsdichte nach.[77]) In Preußen gab es 290 Städte, die keine 2000 Einwohner hatten, aber 73 Landgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern.[78])

Das Schrifttum hatte daher mit Recht schon lange Zeit eine rechtlich gleiche Behandlung gefordert. So äußert sich u. a. Peters bereits im Jahre 1926 wie folgt: „So sehr es zu bedauern wäre, wenn man dazu käme, die Unterscheidung von Stadt- und Landgemeinden zu beseitigen und damit ein wertvolles Stück alter Tradition und Geschichte unserem kommunalen Leben zu rauben, so wäre es doch auf der anderen Seite zu begrüßen, wenn die in vielen Paragraphen übereinstimmenden Städte- und Landgemeindeordnun-

---

[74]) Obwohl diese auch in ländlichen Gemeinden vorkommen kann, vgl. § 1, 2 Wegbereinigungsgesetz vom 1. 7. 1912.

[75]) So auch Schnurmacher, Der städtische Gemeindetypus, S. 2—4; hier weitere Literatur zu dieser Frage.

[76]) Bezügl. Einzelheiten kann auf die mit reichem Kartenmaterial versehene Uebersicht von Steinbach-Becker, a.a.O. S. 115, verwiesen werden.

[77]) Bücher, Entstehung der Volkswirtschaft, Tübingen 1920, S. 388 ff.

[78]) Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen, 1897; Stier-Somlo, a.a.O. S. 193, Theilen, Staat und Selbstverwaltung 1934, S. 4 ff. Abweichend v. Leyden, Recht und Staat im neuen Deutschland, S. 312, Begründung zum Entw. f. eine Pr.LGO, Slg. d. Drucksachen des Preuß. Landtages 1923, S. 4800.

gen zu einem einzigen übersichtlich geordneten Gesetz vereinigt würden." [79])

Die Reichsgemeindeordnung hat die erstrebte Vereinheitlichung rechtlich geschaffen, indem sie von einer Unterscheidung von Stadt- und Landgemeinde Abstand nimmt. Der Stadtbegriff erhält demgemäß eine neue Bedeutung. Die Bezeichnung Stadt ist gemäß § 9 RGO nur noch ein Ehrentitel. Es ist wohl möglich, daß eine „Stadt" im Polizei-, Amts- und Schulrecht als — der alten Terminologie zufolge — Landgemeinde gilt.[80])

Trotzdem vermeidet es der Gesetzgeber, die mit Recht bekämpfte sog. Einheitsgemeinde [81]) zu schaffen, indem die Einheitlichkeit der Gemeinden durch die Forderung begrenzt, daß die Gemeinden berufen seien, ihre geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten.

Der Gesetzgeber legt damit das Schwergewicht der gemeindlichen Gestaltung auf die ortsgebundene Verwaltungspraxis und läßt der Gemeindeverwaltung genügend Spielraum zur Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse.[82]) Damit erkennt er den nicht in der äußeren Unterscheidung der Kopfzahl oder der Siedlungsform, sondern den wahren, auf der inneren Wesensverschiedenheit der Gemeinden beruhenden Unterschied in Stadt und Land an.[83]) Der ländlichen Gemeinde wird damit die Möglichkeit gegeben, das bäuerliche Gepräge und ihre nachbarschaftliche Verbundenheit, die die Grundlage der örtlichen Selbstverwaltung bildet, zu erhalten.

Auf der anderen Seite wird die Besonderheit städtischer Gemeindeform berücksichtigt und ihr in einigen besonderen Vorschriften Rechnung getragen. So besteht in bezug auf die Eingliederung in den staatlichen Verwaltungsaufbau die Besonderheit der Stellung bestimmter Städte außerhalb des Kreises. Dadurch wird darauf Rücksicht genommen, daß die größeren Städte dann infolge ihrer verwaltungstechnischen Mittel und Möglichkeiten nicht der Zwischenschaltung des Landrates bedürfen. Für solche Gemeinden besonderer Größe sind verschiedentlich Einzelfragen unterschiedlich geregelt.[84]) [85])

Auch das Raumproblem stellt der ländlichen und städtischen Gemeindereform verschiedene Aufgaben und die anzustellende Untersuchung wird sich, soweit sich Abweichungen ergeben, mit diesen auseinanderzusetzen haben.

---

[79]) Grenzen der komm. Selbstverw. i. Pr. 1926, S. 62.

[80]) Vgl. Friedrichs i. Verwaltungsarchiv 1935, S. 353.

[81]) Vgl. Amtliche Begründung zu §§ 2, 9 der DGO, Küchenhoff-Berger, Komm. zur RGO. Anm. zu § 2 RGO.

[82]) Vgl. Markull, Komm. z. RGO, 1935, S. 62.

[83]) So auch Koettgen, Jahrb. f. K. 1935, S. 2 und 16.

[84]) Z. B. die Amtsbezeichnung in § 32 RGO als Oberbürgermeister; dgl. §§ 39, 48, 49 RGO.

[85]) Kreisfrei sind in Preußen die Städte, die nach der Pr.GO. schon außerhalb des Kreises standen. Für die übrigen Länder sind sie namentlich festgelegt in § 11 der I. Durchführungsverordnung vom 22. März 1935.

c) Um die innerhalb ihres Gebietes ihnen obliegenden hoheitlichen und fiskalischen Funktionen wahrnehmen zu können, sind die Gemeinden mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet. Das Gemeindegebiet ist das sachliche Substrat[86]) der Gemeindebetätigung und die Selbstverwaltung ist mitbestimmend für die rechtliche und tatsächliche Gestaltung des Gemeindegebietes. Es ist daher im folgenden ein kurzes Eingehen auf den Begriff zwecks Definition desselben erforderlich.

In der ihr von der RGO beigelegten Bedeutung setzt sich die Selbstverwaltung aus verschiedenen Elementen zusammen, die sich in ihrer Gesamtheit zum Wesen der Institution verbinden.

Die Grenze der Selbstverwaltungsrechte der Gemeinde ist, wie ausgeführt, der Gemeinderaum, in dem sie ihre Befugnisse ausübt.[87]) Für diesen Raum hat die Gemeinde alle öffentlichen Aufgaben zu verwalten; für die Totalität dieses Rechts spricht gemäß § 2, Abs. 2 RGO eine gesetzliche Vermutung. Der Grundsatz der Totalität gibt den Gemeinden das Recht, alle ihnen nicht ausdrücklich entzogenen Aufgaben selbst durchzuführen.[88]) Diese Aufgaben sind — wie auch im vergangenen Recht[89]) — in staatliche Auftragsangelegenheiten (Polizei, Feuerwehr usw.) und eigentliche Selbstverwaltungsangelegenheiten geschieden.[90])

Um die Selbstverwaltung rechtlich wirksam gestalten zu können, ist die Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechtes mit eigener Willensfähigkeit ausgestattet (vgl. oben). Als solche ist sie juristische Person und hat die Fähigkeit, rechtsgeschäftliche Willenserklärungen entgegenzunehmen und abgeben zu können.[91]) Ohne diese Fähigkeit wäre sie auch nicht in der Lage, eine Verwaltungstätigkeit zu entfalten.

Für die Freiheit in der Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Gemeinden voll verantwortlich.[92]) Die eigene Verantwortlichkeit ist ein notwendiges Merkmal des Begriffes der Selbstverwaltung, da nur derjenige, der die Verantwortung trägt, fähig und berechtigt ist Entscheidungen zu treffen. Die RGO legt der Selbstverwaltung das Führerprinzip zugrunde, indem sie Mehrheitsbeschlüsse und Abstimmungen beseitigt.

Selbstverwaltung und Führergedanken sind zwei Grundsätze,

---

[86]) Vgl. auch amtl. Begründung zur RGO.
[87]) Vgl. Peters, Grenzen, S. 55.
[88]) Daß sie auch dazu verpflichtet sind, führt die amtliche Begründung zu § 2, Ziff. 1 RGO aus.
[89]) Vgl. Peters, a.a.O. s. 55.
[90]) Vgl. Küchenhoff-Berger a.a.O. S. 47, § 2 Abs. 3 RGO, Goetz, Kommunale Selbstverwaltung im Jhb. für Komm. W. 1936, II, S. 154 ff. Vgl. auch Ausführungsverordnung vom 22. 3. 35 zu § 2, Abs. 2 RGO im Ministerialblatt inn. Verw. 1935, S. 418.
[91]) §§ 89, 21 BGB, vgl. S. 24 f. der Arbeit.
[92]) Möbius, Deutsche Juristenzeitung 1934/205, § 32, I RGO.
[93]) Vgl. den Aufsatz über „Selbstverwaltung" im Völkischen Beobachter vom 13. Mai 1936, S. 1 und 2.
[94]) Küchenhoff-Berger a.a.O. S. 13 ff., Amtl. Begründung zur RGO.

die zusammen erst in der Lage sind, das Eigenleben der Gemeinden lebensstark und verantwortungsbewußt zu gestalten.[93] [94]) Gerade das Führerprinzip verlangt vom Gemeindeleiter wie allen ausführenden Organen volle Verantwortlichkeit für ihr Tun.[95])

Schließlich ist den Einwohnern in den durch das Führerprinzip erforderlichen Grenzen ein Mitwirkungsrecht sowohl hinsichtlich der Willensbildung als auch bei der Verwaltung selbst eingeräumt. Gemäß § 48 RGO hat der Bürgermeister alle wichtigen Angelegenheiten mit den Gemeinderäten zu beraten. Durch diese wird die Fühlungnahme der Verwaltung mit den Einwohnern aufrechterhalten.

Faßt man das so entstandene Bild der Selbstverwaltung zusammen, so liegt das Wesen derselben in der eigenverantwortlichen Wahrnehmung grundsätzlich aller nicht ausdrücklich entzogener örtlichen Verwaltungsaufgaben unter möglichster Heranziehung der Mitwirkung der Bürgerschaft.[96])

II. Abschnitt:

Das Ziel der Raumgestaltung der Gemeinden.

A. Das Ziel der gemeindlichen Raumgestaltung besteht darin, Gemeinden zu schaffen, deren Gebiet den Forderungen des § 4 RGO entsprechend gestaltet ist. Gemäß § 4 RGO gilt es, zwei in ihren Grundsätzen manchmal schwer zu vereinigende Prinzipien zum Ausgleich zu bringen; einmal soll die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt bleiben. Damit ist zwar nicht grundsätzlich gegen die Veränderung der örtlichen Grenzen Stellung genommen; doch scheint in der Regel diese Forderung am besten dann erfüllt, wenn die bestehenden, geschichtlich verwurzelten räumlichen Grenzen erhalten bleiben oder zum mindesten nur in geringem Umfange verändert werden. Zum anderen wird gefordert, daß das Gebiet eine ausreichende Grundlage für die Leistungsfähigkeit der Gemeinde darstellen soll. Dieser Gesichtspunkt wird, wie die gesamte Literatur zur Frage der territorialen Reform zeigt, mehr noch als dies im Gesetz zum Ausdruck kommt, in Wissenschaft und Praxis ganz besonders eingehend zur Grundlage der gebietsmäßigen Abmessung der Gemeindegrenzen gemacht.

Das erklärt sich aus der Tatsache, daß der geschichtlich gewordene Zustand nicht den veränderten und bedeutend gesteigerten kommunalen Anforderungen gerecht werden kann, so daß gerade die Schaffung l e i s t u n g s f ä h i g e r Gemeinden die Umgestaltung des Gemeindeyrraumes erforderlich macht. Das Problem der Gestaltung des Gemeindegebietes besteht daher im wesentlichen darin,

[95]) Schattenfroh, Anm. zu § 1 RGO.

[96]) In gleichem Sinne Staatssekretär Grauert, Ständisches Leben, Jahrg. 4 Heft 11, und Pagenkopf, Die dezentralisierte Selbstverwaltung in Jahrb. für Kommunalwissenschaften, 1934, II, S. 98. Vgl. auch Weidemann, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 1936, S. 908 ff. (Okt. 1936).

einen Weg zu finden, der diese beiden Tendenzen in möglichst vollendeter Weise in Einklang bringt. — Dieser prinzipiellen Zweiteilung sollen auch die folgenden Untersuchungen unterstellt werden, die sich also einerseits mit dem Gesichtspunkt der örtlichen Verbundenheit, andererseits mit dem der Leistungsfähigkeit zu befassen haben.

Die Reform der Gemeinde ist nicht so sehr ein Verfassungsproblem als ein Raumgestaltungsproblem durch sachgemäße Verwertung der gegenständlichen Gegebenheiten des Raumes. Diese Erkenntnis setzt die Ueberlegung voraus, daß die Verwaltungswissenschaft ihre Lehren und Reformvorschläge auf den natürlichen, in langer Entwicklung zusammengefügten, tatsächlichen Verhältnissen aufbauen muß

a) Die Geschichte der Kommunalwissenschaft zeigt, daß die Verwaltungslehre diesem Gesichtspunkt lange Zeit nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt hat. Der seit dem Ende des Absolutismus geführte Kampf der Obrigkeit gegen den Untertan hat in der Wissenschaft die Herausarbeitung der beiderseitigen Rechtssphären in den Vordergrund gerückt und hinter den normativen die kausalwissenschaftlichen Momente ungebührlich zurücktreten lassen. Man ging von Normen aus, über deren Untersuchung man oft die Lebenstatsachen übersah. Insbesondere Otto Mayer und Merkel sind Vertreter dieser abstrakten Auffassung vom Wesen der Verwaltung.[97])

Darin lag eine große Gefahr für eine lebensfähige Gemeinde. Denn die Grundlage der im Leben stehenden Verwaltung kann keine theoretische Betrachtungsweise bilden, vielmehr muß sich die Kommunalwissenschaft hinsichtlich ihrer Forderungen beziehen auf ...„die soziale und politische Zweckordnung der Gemeinde als Gemeinschaft von Menschen, deren wichtigstes soziales Substrat die Raumbezogenheit ist."[98])

Welchen Weg daher der Reformer bei der Gestaltung des Gemeinderaumes in der Praxis wählt, sein Werk darf nicht auf rein rationaler, formaler Grundlage stehen. Das ist es, was die systematische kommunale Aufteilung unter dem Gesichtspunkt der Schaffung leistungsfähiger Gemeinden zur Gefahr für den historischen Bestand der im Volke wurzelnden Verwaltung werden läßt, hier können sich aber auch verwaltungsmäßige Reformen, die die bestehenden Grenzen der Gemeinden in keiner Weise berühren, unheilvoll auswirken. Verstand und Logik sind zwar Bestandteile jedes wissenschaftlichen Denkens, sie allein können aber in der Regel keine lebendigen, volksnahen Ergebnisse hervorbringen. Das organische Zusammenleben von Individuen, gleichviel ob es sich um ein Volk in seiner Gesamtheit oder nur um einzelne Glieder desselben, wie die Ge-

---

[97]) Gleicher Ansicht Koettgen, a.a.O. S. 10 f.

[98]) Jeserich, Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung in den Kulturstaaten der Welt, S. 6, Derselbe, Das Kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin, 1936, S. 3 ff.

meinden, handelt, unterliegt auch irrationalen, über das rein Verstandesmäßige hinausgehenden Gesetzen der Gemeinschaft.

Das staatliche Leben eines Volkes hat eine doppelte Erscheinungsform: Die sich in realen Werten bestimmende Summe der Individuen und ihre abstrakte Verbindung in einer übereinstimmenden, gefühlsmäßigen Geisteshaltung, die aus dem Rationalen heraus zu einer Vereinigung im Irrationalen führt. Das primäre Moment ist das Vorhandensein einer Anzahl individueller Wesen gleicher Rasse, gleichen Blutes, gleicher Bodenverbundenheit.[99]) [100]) Sie finden den Weg aus der abgegrenzten Sphäre ihrer Ichheit auf Grund eines im einzelnen sich vollziehenden geistigen Vorganges, den wir als Erleben bezeichnen. Das Individuum erlebt sich als Bestandteil einer realen, durch Artgleichheit äußerlich verbundenen Summe einzelner Wesen, mit denen es eben durch dieses über dem Rationalen stehenden Erleben zur Gemeinschaft verbunden ist. Die Einzelpersönlichkeit hört auf, ein abgeschlossenes Eigensein zu führen und beginnt, Teil der Gemeinschaft und Träger des Gemeinschaftsgeistes zu sein.[101])

Das Gefühl der Zusammengehörigkeit in der Gemeinschaft ist kein strukturell erfaßbarer Begriff, der mit Worten definiert werden kann; es handelt sich um eine im Irrationalen wurzelnde Wertfülle, die die erlebte und betätigte Gleichartigkeit menschlicher Individuen ist. Sie besteht in einem auf innerer Verbundenheit und seelischer Durchdringung beruhender psychischer Gleichklang. Aus ihr schöpft die reale politische Einheit die Kraft, Gemeinschaft zu sein, sich als Gemeinschaft zu fühlen und als solche zu handeln.

Die Gemeinschaft ist nicht an äußere Größen gebunden; sie findet sich in jeder einzelnen Familie, sie vereinigt das Volksganze im Staat, und sie ist auch die verbindende geistige Grundlage in der Gemeinde. Die Aufgabe der Gestaltung des Gemeinschaftsgedankens in der Gemeinde besteht darin, das Erleben der Gemeinschaft, das zunächst durch elementare Ereignisse [102]) den Einzelnen aus der abgegrenzten Sphäre seines Seins in die Gemeinschaft hineinführt und in ihr mitreißt, zu einem bewußten und gewollten zu gestalten. Erst das Hinzutreten des bewußten Willensmomentes führt zur dauerhaften Realisierung der Gemeinschaftsidee in einer Anzahl artgleicher Individuen, die sich zum Willensverband einer geschlossenen Gemeinde verbinden.

Die Einheit des Willens, die der sich als Gemeinschaft fühlenden Gemeinde ihren bewußten, als notwendig begriffenen und daher gewollten Zusammenhang gibt, verlangt einen Vollstrecker ihres

[99]) §§ 19 DGO, 7. DVO, Ausführungsanweisung zu § 19 verhält sich abwartend und verweist auf das kommende Staatsbürgergesetz.

[100]) Ueber diesen Begriff der „Artgleichheit" vgl. C. Schmidt, Staat, Bewegung, Volk, S. 22, und Höhn, Vom Wesen der Gemeinschaft, S. 9.

[101]) Höhn, a.a.O., S. 15.

[102]) So hat das deutsche Volk niemals zuvor so elementar sich zu einer Gemeinschaft bekannt wie unter dem Erlebnis des Krieges.

Willens, dessen sie sich zu seiner Kundgebung bedient. Dieser ist zentraler Sammelpunkt aller Werte der Gemeinschaft, der sich vor dem Eindringen artfremder Elemente schützt. Dieser Wesensbestandteil der Gemeinschaft muß in Gestalt des Führerprinzips jede Gemeinschaft, sei es die des Staates, sei es die der Gemeinde vollkommen durchdrungen haben, da nur dann die Geschlossenheit der Erlebnis- und Willensrichtung gewährleistet ist.

Die Gegenüberstellung der staatlichen und gemeindlichen Gemeinschaft enthält keine Gegensätze, sondern besteht in einer gegenseitigen inneren Bezogenheit, die aus der geschichtlichen Entwicklung des Gemeinschaftsgedankens heraus begriffen werden muß.

Die die Gemeinschaft bildenden Werte haben sich in dem Deutschen Volke in einer besonders ausgeprägten Form konkretisiert.[103]) Der alte Deutsche Staat entwickelte sich aus einem System von Gemeinschaften, der Sippe, der Familie, der Hundertschaft und des Stammes.[104]) Die Gemeinschaft tritt aktiv im Thing in Erscheinung, wo der Führer ihre Funktion wahrnimmt. Dieser Rechtszustand wurde im Zeitalter des souveränen Fürstenstaates abgelöst durch ein absolutistisch-monarchisches Verhältnis zwischen Fürsten und Untertan. Der Führer ist zum Herrscher geworden und die Gemeinschaft, ihres zentralen Zusammenhaltes und der Handlungsfähigkeit beraubt, zerfällt in die Summe der einzelnen Untertanen.

Aber schon während der absolutistische Geist seinen extremsten Formen zustrebte, versuchte die romantische Schule den Weg zur Gemeinschaft zurückzufinden. Savignys Rechtslehre entwickelte sich auf dem der Gemeinschaft entspringenden Volksgeist; Otto v. Gierke schildert in einer Zeit der Mechanisierung, Maschinisierung und einer sich im Aeußerlichen verlierenden Vergesellschaftung im „Genossenschaftsrecht" die Rechtsideen dieser Gemeinschaft. Tönnies führt aus, daß die Verbindung einer durch ein besonderes Verhältnis gebildeten Gruppe entweder in ideeller oder mechanischer Form erfolgt, so entsteht der Begriff der Gesellschaft, oder organische lebendige Vereinigung auf einer gemeinsamen Grundlage ist, das ist die Zusammenfassung in der Gemeinschaft.

Ernst Krieck,[105]) Ottmar Spann,[106]) Jerusalem[107]) und die Fülle der neuen Autoren, von denen die entscheidenden bereits zitiert wurden, sind die Wegbereiter der neuen Gemeinschaftsidee.

Die nationalstaatliche Bindung der Gemeinschaft ist „der größte Bereich, in dem die Bindungen durch höhere Werte noch lebendig und wirksam bleiben."[108]) Sie ist die umfassendste Gemeinschaft aller durch Artgleichheit verbundenen Individuen und ihre gemein-

---

[103]) Vgl. Schmitt a.a.O. S. 15 ff.
[104]) Vgl. Brunner-Schwerin, Deutsches Privatrecht, S. 8 ff.
[105]) Nationalpol. Erziehung, 1932, S. 4 f.
[106]) Vor allem Gesellschaftslehre, 1932.
[107]) Insbes. Ueber den Begriff der Nation, 1932.
[108]) Herrfahrdt, Werden und Gestaltung des Dritten Reiches, S. 23 f. Küchenh.-Berger, S. 21.

same geistige Grundlage. Als solche besitzt sie, unabhängig vom Werden und Vergehen des einzelnen Staatsbürgers, überzeitliche Wertfülle und sichert die Zukunft eines Volkes. Eingeordnet in den Bau des Staates stehen die engeren Gemeinschaften, wie Familie, Stände und die Gemeinden; die zentrale Organisation des Staates schützt ihren Bestand; die sie verbindende Geisteshaltung wurzelt in den konkreten Gegebenheiten des Ortes. Sie unterliegen den Gesetzen der Gemeinschaft in der gleichen Weise wie die nationalstaatliche Gemeinschaft. Das heißt speziell für die Gemeinschaft in der Gemeinde, daß sie nur dort bestehen und sich weiter entwickeln kann, wo sie die realen Voraussetzungen einer jeden Gemeinschaft, nämlich Menschen gleicher Rasse, gleichen Blutes und gleicher Bodenverbundenheit findet.

Diese den Menschen gewissermaßen innewohnende Gleichheit verbindet sie zur Gemeinschaft auf Grund äußerer realer Zusammenhänge. Zu ihnen zählt in der Gemeinde in erster Linie die gleiche Bindung an den Gemeinderaum. Innerhalb dieser Raumverbundenheit spielt aber die ausschlaggebende Rolle die Gleichartigkeit der Lebensform und damit überhaupt die Gleichartigkeit der Geistesrichtung.

Die Grundlage der bestehenden Gemeinschaft in der Gemeinde ist die örtliche Verbundenheit. Sie daher grundsätzlich zu erhalten, muß als oberstes Gesetz über jede territoriale Reform gestellt werden. Die räumliche Neugestaltung darf nur aus dem Zwang besonderer Verhältnisse heraus erfolgen. Eine generelle Neugestaltung ist daher abzulehnen. Wann und wo die Notwendigkeit territorialer Reform vorliegt, bedarf eingehender Untersuchungen, die, soweit sie allgemeiner für alle Gemeinden gültiger Natur sind, den Hauptteil der anzustellenden Untersuchung bilden sollen.

b) Wie die geschichtliche Erörterung ergeben hat, macht die nicht zu leugnende Unzulänglichkeit des historischen Zustandes die Aufrechterhaltung der bestehenden Verhältnisse bei einem großen Teil der Gemeinden unmöglich. Denn die bestehenden Gemeinden entstanden auf der Grundlage der vorhandenen örtlichen Verhältnisse derart, daß in der Regel das Dorf als Siedlungseinheit sich auch zur politischen Einheit verband und so die örtliche Selbstverwaltung auf den gegebenen Umfang der Dorfgemeinschaft begrenzt wurde. Das beste Beispiel hierfür ist § 1 der Rheinischen Gemeindeordnung von 1845, wo es heißt:

> „Alle diejenigen Orte, Städte, Dörfer, Weiler, Bauern- und Honnschaften, Kirchspiele usw., welche für ihre kommunalen Bedürfnisse gegenwärtig einen eigenen Haushalt haben, sei es auf Grund eines besonderen Etats oder einer Abteilung des Bürgermeisterei-Etats sollen fortan eine Gemeinde unter einem Gemeindevorstand bilden ..."

α) Es ist ohne weiteres einzusehen, daß diese Lösung den heutigen Verhältnissen kaum immer gerecht werden kann. Die wirt-

schaftliche Entwicklung, namentlich die Industrialisierung und die damit verbundenen soziologischen Umgruppierungen erforderte eine beträchtliche Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit. Die Privatwirtschaft, von Krisen der Kriegs- und Nachkriegszeit erschüttert, machte wirtschaftsfördernde Maßnahmen erforderlich. Die allgemeine schlechte Finanzlage wirkte sich durch Steuerausfall auf der einen Seite aus, während andererseits die öffentlichen Ausgaben immer größere wurden. Die Verwaltung mußte sich den Anforderungen der Technik anpassen, Straßen bauen, Wasserleitungen legen, den Hoch- und Kulturbau auf das Niveau moderner Entwicklung bringen. Das bedingte aber wiederum den verwaltungsmäßigen Aufbau der Bau-, Gewerbe- und Verkehrspolizei.

Vor allem aber war es die soziale Fürsorge, die unter dem Druck der steigenden Arbeitslosenziffer nie geahnte Ausmaße annahm. Es ist verständlich, daß diesen Leistungen ein großer Prozentsatz der Gemeinden nicht gewachsen war. Es wäre aber falsch, anzunehmen, daß dies nur in kleineren oder mittleren Gemeinden der Fall war.[109]) Denn von der Unfähigkeit zur Leistung der ihnen obliegenden Aufgaben wurden in eben derselben Weise u. zum Teil sogar in noch stärkerem Maße große Gemeinden betroffen und zwar aus dem einfachen Grunde, weil hier der größeren Verwaltungskraft eine noch größere Aufgabenlast gegenüberstand, die ja schließlich in allen Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Größe gewachsen war.

β) So beschränkte sich diese Entwicklung nicht auf städtische[110]) oder ländliche Gemeinden. Zwar verlagerte die wirtschaftliche Strukturwandlung, insbesondere die Industrialisierung, das Schwergewicht vom Land in die Stadt, so daß das Raumproblem zunächst in der städtischen Gemeinde mangels Ausdehnungsmöglichkeit besondere Bedeutung gewann. Andererseits entwickelten sich die Industriezentren infolge ihrer Bindung an die Rohstoffvorkommen inmitten ländlicher Gemeinden, so daß diese in kurzer Zeit alte, bedeutende Städte an Wichtigkeit überflügelten.[111])

Während so auf der einen Seite Gemeinden entstanden, deren steigende Bevölkerungszahl und Siedlungsdichte die kommunalen Grenzen viel zu eng werden ließ, führte die gleiche Entwicklung zur Entvölkerung kleinerer Gemeinden. So ergab sich auf Grund der Volkszählung im Jahre 1933, daß in Deutschland rund 4000 Gemeinden mit weniger als hundert Einwohnern existierten, von denen wiederum 650 nicht einmal 50 Einwohner aufwiesen.[112]) Auch für sie ist die territoriale Reform notwendig und dringend, jedoch ge-

---

[109]) Diesen einseitigen Standpunkt nimmt der größte Teil der für die Oldenburger Reform (siehe unten) eintretenden Schriftsteller ein.

[110]) So die überwiegende Ansicht der die Frage der Eingemeindung behandelnden, dort zitierten Literatur.

[111]) Pagenkopf, a.a.O., S. 94, nennt als Beispiel Oberhausen.

[112]) Amtl. Gemeindeverzeichnis für das Deutsche Reich, herausgegeben vom Statist. Reichsamt, Berlin 1934.

winnt das Raumproblem hier eine völlig andere, aber vielleicht noch größere Bedeutung. In Anbetracht der gesteigerten Schwierigkeiten der allen Gemeinden obliegenden Aufgaben ist es nur Gemeinden von einem bestimmten räumlichen Umfang möglich, und auch für sie lohnend, diese zu erfüllen. —

B. Vergleicht man die Ursachen, die in Stadt und Land zur territorialen Reform Veranlassung geben, so ergibt sich zunächst eine Uebereinstimmung hinsichtlich des Zieles der räumlichen Gestaltung. In jedem Falle handelt es sich um eine Erweiterung der kommunalen Grenzen. Grundverschieden jedoch ist die angestrebte Wirkung; soll in der Stadt die Ausdehnung des Gemeindegebietes Raum für Einwohner und Wirtschaft schaffen, so handelt es sich auf dem Lande darum, durch die Vergrößerung Gemeinden zu erzielen, die sich ihren kommunalen Aufgaben gewachsen zeigen. Dieser grundlegende Unterschied macht es erforderlich, die räumliche Neugestaltung in Stadt und Land bei den folgenden Untersuchungen voneinander zu trennen. Da die Reform der ländlichen Gemeinde m. E. angesichts der bedeutend größeren Zahl derselben mehr noch als die Stadtgemeinde die Grundlage eines gesunden, volksnahen Verwaltungsaufbaues darstellt, soll diese Erörterung an erster Stelle erfolgen. Eine besondere Bewertung liegt hierin nicht, denn Stadt und Land müssen gleichberechtigt behandelt werden, weil Deutschland immer Industrie- und Agrarstaat bleiben wird.[113])

III. Abschnitt:

Raumgestaltung der ländlichen Gemeinde.

A. Die Ueberwindung des geschichtlich bedingten Mißverhältnisses zwischen den heutigen Aufgaben der Gemeinden und der ihnen zur Erfüllung derselben zu Gebote stehenden Kräfte muß unter den erwähnten Gesichtspunkten des § 4 RGO erfolgen. Während die Unzahl der kleinen Gemeinden eine räumliche Vergrößerung zur Behebung ihrer Leistungsunfähigkeit besonders notwendig zu machen scheint, erscheint gerade bei der am Geschichtlichen hängenden und die kleine übersichtliche Gemeinschaft bevorzugenden bäuerlichen Gemeinde eine territoriale Reform besonders bedenklich. Der Behauptung, die Kleingemeinde sei völlig leistungsunfähig, wurde entgegengehalten, daß nicht die Höhe und das Ausmaß der Verwaltungseinrichtungen, sondern ihre sachliche Notwendigkeit der entscheidende Gesichtspunkt sei.[114]) Denn gerade die kleine Gemeinde könne mit einfacher Organisation oft eine gesunde und brauchbare Verwaltung aufweisen.

Daher muß gerade die Raumgestaltung der ländlichen Gemeinde stets unter Beachtung besonderer Vorsicht und mit weitgehenden

[113]) Lohmann, Zeitschr.: Deutsche Verwaltung, Berlin, 20. Juli 1935, S. 210.

[114]) So schon Walter Schmidt, Denkschrift über die Bildung von Großkreisen, 1928, S. 10 f.

Einschränkungen erfolgen. Zu diesem Zweck sind eine große Anzahl auf verwaltungsorganisatorischem Gebiet liegender Einrichtungen geschaffen worden, die die kommunalen Grenzen erhalten und die dort zuhilfe genommen werden, wo infolge der unzureichenden Verwaltungskraft die Gemeinde sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben als unfähig erweist. Da die Bedeutung und der Wert der territorialen Reform erst dann gewürdigt werden kann, wenn diese Verwaltungseinrichtungen als Maßstab zugrunde gelegt werden, müssen diese im folgenden untersucht werden. Dafür, diese Untersuchung sogar sehr eingehend zu gestalten, sprechen außerdem folgende Gesichtspunkte:

1. Alle gegen die Bildung von größeren Gemeinden wie auch überhaupt gegen eine räumliche Neugliederung vorzubringenden Argumente stützen sich im wesentlichen auf die Feststellung, daß durch die organisatorischen Verwaltungsmaßnahmen die geschichtlich gewordenen Verwaltungsgemeinschaften nicht beseitigt zu werden brauchen, andererseits die Verwaltung durch die größere Grundlage mindestens das gleiche leisten kann wie eine vergrößerte Gemeinde. Daher muß in der Regel zuerst der voraussichtliche Erfolg organisatorischer Maßnahmen geprüft werden, bevor man an eine Aenderung des Raumes herangeht.
2. Wie sich im Ergebnis zeigen wird, sind die im Folgenden erörterten Reformvorschläge auch z. T. als Ergänzung der territorialen Reform geeignet, damit diese allen Ansprüchen gerecht werden kann.
3. Schließlich weist die amtliche Begründung der RGO, Allgemeiner Teil, Abs. 4, ausdrücklich auf die gesetzliche Ermächtigung zur Durchführung organisatorischer Verwaltungsmaßnahmen, insbesondere auf den Zusammenschluß von Gemeinden zu engeren Gemeindeverbänden hin. Dabei wird auf die Rheinisch-Westfälische Aemterverfassung Bezug genommen und die Vorzüge derselben so wertvoll befunden, daß eine Uebertragung auf andere deutsche Verwaltungen gleicher Struktur erwogen wird.

Es ist daher die Aufgabe, zunächst zu prüfen, ob die erwähnten Maßnahmen eine räumliche Neugestaltung überhaupt überflüssig oder wenigstens zum Teil vermeidbar machen.

B. Die Verwaltungsmaßnahmen gliedern sich entsprechend der Form, in der sie die den Gemeinden nicht erfüllbaren Aufgaben zu lösen suchen, in solche, die den Gemeinden diese Aufgabe überhaupt ganz abnehmen und in solche, die nur versuchen, die Gemeinden bei ihrer Erfüllung zu unterstützen. Die erste Form enthält den weitgehendsten Eingriff in das kommunale Eigenleben. Sie ist nur in einem Falle, nämlich bei der Uebertragung der Gemeindeaufgaben auf den nächst höheren Gemeindeverband, den Kreis, verwirklicht.

a) Die Bezeichnung Gemeindeverband umfaßt begrifflich die zusammengesetzten Kommunalkörper. Der vom Gesetzgeber getroffene Behördenaufbau vereinigt die Gemeinden im Kreis und in der Provinz. Diese haben die über den Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung hinausgehenden Kommunalaufgaben, die der Staat nicht selbst übernehmen will, zu erfüllen.[115]) Die Kreisverfassung steht auf dem Standpunkt, daß die dem Kreis angehörigen Gemeinden grundsätzlich[116]) selbständig sind und die dem Kreis als Gemeindeverband zufallenden Aufgaben sich auf einen Ausgleich der Lasten für bestimmte eng umgrenzte Verwaltungsangelegenheiten beschränkt.[117])

α) Man hat die Kommunalverbände als Gemeinden im weiteren Sinne bezeichnet unter Hinweis auf die auch hier vorhandene Gebietshoheit[118]) und die Totalität des Wirkungskreises.[119]) Grundsätzlich werden Glieder des Verbandes Gemeinden sein.[120]) Die rechtliche Unterscheidung zwischen Ortsgemeinde und Gemeindeverband ist in der Verwaltungspraxis früherer Jahre häufig verwischt worden. Rein äußerliche Unterschiede in der Größe hatten sich z. T. angeglichen, so daß sich hieraus allein ein Unterschied ebensowenig herleiten ließ, wie eine Unterscheidung nach Art der Aufgaben oder nach Art der Zugehörigkeit einer Mehrheit von Gemeinden zum Kreisverband.[121]) Der vorhandene personelle und territoriale Unterschied besteht vielmehr in der Verschiedenheit der Lebensform, deren formale Auswirkung sich in der Verwaltungsart nach der Kreis- oder Gemeindeordnung zeigt.[122]) [123])

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben wird in der Regel der jeweils am besten mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Verwaltungsstelle übertragen. Das wird, insbesondere in den Angelegenheiten der Selbstverwaltung der unterste örtliche Kommunalkörper, also die Gemeinde sein. Die über den Rahmen der Gemeinden hinausgehenden kommunalen Angelegenheiten werden von dem nächst höheren Kommunalverband, d. i. die Kreisinstanz, übernommen.

Hierbei kann es sich zunächst um Aufgaben handeln, zu deren Erfüllung den Gemeinden die Leistungsfähigkeit fehlt. Das Fehlen der Verwaltungskraft braucht kein Dauerndes zu sein, sondern kann

---

115) Vgl. Schnurmacher, Der städtische Gemeindetypus, S. 19—29.
116) Seit Kompetenzkompetenz der Kreise (Gesetz von 1929) gilt das nicht mehr uneingeschränkt.
117) Pagenkopf, a.a.O., S. 95.
118) Kormann, Grundzüge des Verwaltungsrechtes, S. 858.
119) OVG, Bd. 49, S. 414, Blodig, a.a.O., S. 337; Peters, a.a.O., S. 76/77.
120) Einzelne Ausnahmen sind hier belanglos.
121) Diese zuletzt von Ellerингmann, Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, 1936, S. 102, vertretene Ansicht, muß bei Fehlen eines dieser äußeren Merkmale versagen.
122) Peters a.a.O., S. 62.
123) Das Verhältnis zwischen Gemeinde und Gemeindeverband ist keine Sub-, sondern Koordination, vgl. Peters a.a.O. S. 16, Schoen, S. 76.

auf Konjunkturschwankungen und damit verbundenem Steuerausfall beruhen, die die Gemeinden vorübergehend schwächen. Oder es kann sich um eine einzelne Aufgabe handeln, die als solche die Kräfte einer Gemeinde übersteigt. In diesen Fällen ist der Kreis Ausgleichsfaktor.

Neben diesem sogen. organischen oder materiellen Ausgleich hat der Kreis aber dort eigene Aufgaben zu erfüllen, wo das Interesse der einzelnen örtlichen Gemeinde fehlt oder auch wo primär ein überörtliches Interesse besteht. Nun werden zwar mancne Angelegenheiten für einige Gemeinden große Bedeutung haben, für andere dagegen besteht keinerlei Interesse daran, so daß die Gefahr entsteht, daß diese die Erfüllung nicht mit dem nötigen Nachdruck betreiben werden. Auch hier den richtigen Ausgleich zu finden, ist Aufgabe des Kreises.

Der Sinn dieser Kompetenzverlagerung ist, ohne den Rahmen der ortsgebundenen Verwaltung zu sprengen, die größeren Verwaltungskräfte des Gemeindeverbandes in den Dienst der gemeindlichen Selbstverwaltung zu stellen. Dadurch wird eine zentrale Finanzwirtschaft und Kontrolle ermöglicht. Aber auch die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit können durch den Kreis ausgeglichen werden. Die enge Verbindung staatlicher und kommunaler Aufgaben sichern in der Kreisinstanz den größtmöglichsten Einfluß der Staatsverwaltung.[124])

Diese Gründe sind in erster Linie die Veranlassung gewesen zu dem Aufschwung der Kreiskommunalverwaltung und deren vielfache Bevorzugung; so erklärt sich auch die Tatsache, daß die Literatur ursprünglich die Verwaltungsreform auf der Grundlage des Kreises benann.[125])

β) Trotz dieser Vorzüge lassen sich schwere Bedenken, die gegen diese Form der Ueberbrückung der Leistungsschwäche der Gemeinden bestehen, nicht unterdrücken. Gerade die Unfähigkeit kleinerer und auch z. T. mittlerer Gemeinden zur Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben hat in den vergangenen Jahren zu einer starken Zentralisation geführt. Dadurch ist häufig die örtliche Selbstverwaltung in einer Weise beeinträchtigt worden, daß die Eigenverantwortlichkeit und das Zusammenarbeiten mit den höheren Instanzen stark darunter gelitten hat.[126]) Hier lagen zum Teil die Ursachen zu der Krise, in der sich die Selbstverwaltung der Gemeinden in den Jahren vor der Machtübernahme befunden hat. Der Aufbau einer starken kommunalen Selbstverwaltung muß daher die Gemeinden selbst in ihrer Leistungsfähigkeit stärken.[127]) [128]) Alle Aufgaben,

[124]) Peters, Grenze der kommunalen Selbstverwaltung, S. 78.
[125]) Lucas, a.a.O., S. 13 ff.
[126]) Constantin-Stein, Die Deutschen Landkreise, Bd. I, Berlin 1926, dgl. Schöne, Fr. über die zweckmäßige Größe von Landkreisen, Preußisches Verwaltungsblatt, Band 53, S. 966.
[127]) Reich und Länder, 1934, S. 95.
[128]) Aehnlich Lucas, Die Stellung der Landkreise zu den sonstigen Kommunalverbänden, Opladen 1926, S. 40.

die örtlicher Ausführung fähig sind, gehören zur Zuständigkeit der Gemeinde, und die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Gemeinde und Gemeindeverband ist so zu beantworten, daß letzterer nur in Ausnahmefällen die Gemeinde in ihren Angelegenheiten unterstützt und ergänzt.

b) α) Die Zuhilfenahme von Gemeindeverbänden kann aber auch dadurch erfolgen, daß die aus finanziellen Gründen den Gemeinden nicht erfüllbaren Aufgaben ihnen durch Zuteilung von Mitteln erfüllbar gemacht werden. Der Aufgabenkreis der Körperschaft wird durch diesen sogenannten Finanzausgleich unverändert gelassen. Der Begriff,[129]) aus der finanzrechtlichen Wechselwirkung zwischen Reich und Ländern stammend, umfaßt drei Tatbestände. Erstens muß eine Vielfältigkeit des Willensträgers der Finanzausgleichsbefugnisse und -lasten vorhanden sein, zweitens muß eine Verteilung der Aufgaben und damit der Ausgaben unter ihnen erforderlich sein und schließlich muß die Notwendigkeit der Durchführung durch einheitliche staatliche Richtlinien gesichert sein.[130])

Das Anwachsen der öffentlichen Lasten und die Verschiedenheit der örtlichen Steuerkräfte bedingen innerhalb der Gemeinden einen Ausgleich, der entweder durch die Kreisinstanz erfolgen kann oder zwischen den einzelnen Gemeinden durch Schaffung geeigneter Ausgleichsinstanzen oder sogar durch die völlige territoriale Vereinigung (sogen. räumlicher Lastenausgleich; s. unten). Die rechtliche Grundlage bildet das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 27. April 1926.[131])

β) Die Bedenken, die sich gegen den Finanzausgleich ergeben, sind ähnlicher Natur wie die gegen den organisatorischen Lastenausgleich vorgebrachten. Die Gemeinden wurden durch ihn finanziell unselbständig, und statt sparsam zu wirtschaften, versuchten sie öfters, auf Grund eines besonders hohen Ausgabenetats größere Zuschüsse zu beantragen. Der Versuch, angemessene Verteilungsschlüssel zu finden, scheiterte an der Verschiedenartigkeit; denn es ist fast unmöglich, alle sich hieraus ergebenden Unterschiede wie Art, Umfang und Kostenaufwand, sowie den vielen sonstigen, ihre Finanzwirtschaft beeinflussenden Verhältnisse Rechnung zu tragen, wie sie geschichtlich begründet oder durch die verschiedenen Fähigkeiten der Verwaltungsbeamten bedingt sind. So gelangte man zu einer schematisch erfolgenden Zuteilung der zum Finanzausgleich bestimmten Mittel. Das hatte zur Folge, daß die Gemeinden sich bemühten, die empfangenen Gelder möglichst vollständig zu verbrauchen, um nicht für das nächste Mal mit einer Kürzung rechnen zu müssen. Anstatt die staatliche Finanzkrise durch eigene Sparsamkeit mildern zu helfen, wurde der Eigennutz der Gemeinden zum

---

[129]) vgl. Markull, Finanzausgleich und Geldentwertungsausgleich. Berlin 1924.

[130]) Vgl. Popitz, Der Finanzausgleich 1930, S. 2.

[131]) Für Preußen: Preußisches Ausführungsgesetz vom 1. 4. 1927.

Maßstab der Ueberweisung gewählt.[132]) Andererseits muß allerdings festgestellt werden, daß die gesteigerten Anforderungen des kommunalen Lebens unserer Zeit eine völlige Beseitigung des Finanzausgleichs nicht zulassen.[133]) Im Gegenteil wird auch in Zukunft eine starke Zusammenfassung beim Reich notwendig sein. Daher besteht die Aufgabe darin, nicht den Finanzausgleich als solchen zu bekämpfen, sondern ihn von den mechanischen Grundprinzipien, den immer komplizierteren Schlüsselungen und der daraus entstehenden Gefahr des mangelnden Verantwortungsbewußtseins bei den Gemeinden zu befreien.

Zu diesem Zwecke ist vielfach versucht worden, statt der Zuteilung der Finanzen nach einem schematischen Verteilungsschlüssel eine individuelle, den jeweiligen Verhältnissen angepaßte Form zu wählen. Einen beachtenswerten Vorschlag macht in dieser Richtung Koettgen.[134]) Er schlägt vor, einen besonderen Antragsgegner zu bestimmen, bei dem die zum Finanzausgleich bestimmten Mittel angefordert werden können. Diese Aufgabe soll dem Landrat zufallen, der als Aufsichtsinstanz der (nicht kreisfreien) Gemeinden den Finanzausgleich nach eingehender Prüfung der die Zuschußbedürftigkeit auslösenden Notlage die Verteilung vornimmt. Diese Lösung hat sicherlich den Vorzug, daß hierdurch die Möglichkeit geschaffen ist, die tatsächlichen Verhältnisse näher zu untersuchen. Es muß aber entgegengehalten werden, daß gerade bei Wahrung der augenblicklichen Verhältnisse[135]) in räumlicher Beziehung das Verhältnis zwischen Landrat und Gemeinden infolge der sehr großen Anzahl derselben nicht sehr übersichtlich ist.[136])

Daraus folgt aber m. E., daß auch der Landrat, ganz abgesehen von dem erheblichen Arbeitsaufwand bei gleichbleibender Gemeindezahl keineswegs immer so mit der Finanzlage der Gemeinden vertraut sein wird, daß der durch ihn erfolgende Finanzausgleich allen örtlichen Verhältnissen gerecht wird.

Auf ein weiteres Bedenken seiner Regelung weist Koettgen selbst hin, ohne es aber schlüssig zu widerlegen. Die Verteilung der finanziellen Zuschüsse durch den Landrat ist nicht nur früher, sondern noch viel mehr heute, wo es gilt, die Selbstverantwortung der Gemeinden auch auf finanziellem Gebiet wieder herzustellen, eine erhebliche Beeinträchtigung derselben; auch wird es der Landrat in der Praxis häufig vorziehen, statt die Unfähigkeit zur Er-

---

[132]) Denkschr. zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleiches; Reich und Länder, Sonderh. 1931, S. 22, Denkschr. des Erneuerungsbundes über die Reichsreform, S. 340 ff.

[133]) So auch der Präsident d. Rechnungshofes in der zitierten Denkschrift, S. 5, S. 23, desgl. Peters, Krisis der komm. Selbstverwaltung, S. 157 Gutachten Wttbg. I, S. 17; Reich und Länder 1934, S. 305.

[134]) Koettgen, Jahrb. für Kommunalwissenschaften, 1935, S. 52 f.

[135]) Was Koettgen als besonderen Vorzug seiner Lösung rühmt.

[136]) So hat beispielsweise der ostpreußische Landkreis Stallupönen 197 Gemeinden, während ein gleich großer Landkreis in Oldenburg jetzt sechs Gemeinden aufweist.

füllung gemeindlicher Aufgaben durch Zuschüsse zu beheben, diese selbst an sich zu ziehen und zu erledigen.

γ) Daher muß der Finanzausgleich, um ihn entsprechend gestalten zu können, auf eine völlig neue Grundlage gebracht werden. Der Finanzausgleich soll, wie der Name besagt, nichts als bestehende finanzielle Unterschiede und Unfähigkeit zur Leistung ausgleichen. Die große Bedeutung und damit die Möglichkeit, seine schädigende Wirkung zu entfalten, erhielt der Finanzausgleich aber dadurch, daß diese tatsächlichen Unterschiede in den Gemeinden zu groß waren. So ist es erforderlich, um dem Uebel auf den Grund zu gehen, die Unterschiede im Kräfteverhältnis der Gemeinden auszugleichen und aus sich heraus leistungsfähige Gemeinden zu schaffen. Die Voraussetzung hierzu aber ist eine durch räumliche Neugliederungen gesteigerte Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die den Finanzausgleich von vornherein auf eine neue Grundlage stellt. Die praktische Durchführung dieses Gedankens ist in einer m. E. sehr zweckmäßigen Form bei der Oldenburger Verwaltungsreform erfolgt und wird an dieser Stelle näher zu erörtern sein.[137])
von dem erheblichen Arbeitsaufwand, bei gleichbleibender Gemeinde-

c) Der Gedanke, die Ausführung der den Gemeinden obliegenden und nicht selbst erfüllbaren Aufgaben auf eine außerhalb der Gemeinde stehende Körperschaft zu übertragen, ist in der Verwaltungspraxis in verschiedenen Formen durchgeführt worden. Zunächst lag es nahe, die Ausführung alles einer bestimmten Anzahl meist örtlich zusammenhängender Gemeinden obliegende Aufgaben auf eine bestimmte Korporation zu übertragen, die eigens zu diesem Zwecke gebildet wurde. Dies ist in Gestalt der sogen. Zweckverbände geschehen. Ihre Rechtsgrundlage ist das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 in Preußen, doch ist ihre Rechtsnatur in allen deutschen Ländern die gleiche. Gegenstand eines Zweckverbandes ist gem. § 1 des Zweckverbandgesetzes die Erfüllung bestimmter kommunaler Aufgaben, deren Anzahl theoretisch jedoch nicht beschränkt zu sein braucht.[138])

Die durch das Zweckverbandsgesetz geschaffenen Institute sind öffentlich-rechtliche körperschaftlich organisierte Verbände von Kommunalkörpern mit dem Recht der Selbstverwaltung zur Erfüllung einzelner kommunaler Zwecke und Aufgaben.[139]) Das wesentliche Merkmal ist, daß nicht ein neues, raumbezogenes Gebilde geschaffen wird, sondern lediglich ein den Gemeinden zur Seite gestelltes Hilfsinstitut, das sich von den gleichfalls den Gemeinden

---

[137]) Vgl. S. 55

[138]) So die herrschende Meinung, vgl. Neuwiem, Kommunale Zweckverbände in Preußen, S. 56.

[139]) Vgl. Peters Grenzen, S. 258, dgl. v. Bitter, Handbuch des Verwaltungsrechtes Bd. 2, S. 382; Friedrich in Stier-Somlo, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. I, S. 582.

[140]) Vgl. z. B. die interkommunalen Arbeitsgemeinschaften auf Grund des Preuß. Neugliederungsgesetzes von 1929.

zur Unterstützung dienenden bürgerlichen und handelsrechtlichen Korporationen dadurch unterscheidet,[140] daß der Zweckverband als öffentlich-rechtliche Gesellschaftsform auch hoheitsrechtliche Gesellschaftsform auch hoheitsrechtliche Aufgaben erfüllen kann.[141])

Das Zweckverbandsrecht hat sich den gestellten Anforderungen nicht gewachsen gezeigt, sodaß eine Neuregelung zur Zeit vorbereitet wird.[142]) Insbesondere wird dabei auf eine Neubegrenzung des Aufgabenkreises der Zweckverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechtes Gewicht zu legen sein (was bisher nicht unbedingt der Fall zu sein brauchte, s. Schöne, a.a.O. S. 40 f.). Auch muß das neue Zweckverbandsrecht nach den Grundsätzen nationalsozialistischer Rechtsauffassung ausgerichtet sein.

Die hier interessierende Frage, ob die Zweckverbände als Ausgleichsstellen für leistungsunfähige Gemeinden geeignet sind, ist verneinend zu beantworten, obwohl rechtlich die Möglichkeit dazu gegeben wäre. Eine Beseitigung der Leistungsschwäche durch Zweckverbände herbeiführen zu wollen, wäre m. E. keine durchgreifende, zu dem angestrebten Ziel führende Reform, sondern behelfsmäßiges Stückwerk. Die Zweckverbände kommen nur in Betracht, wo die Leistungsschwäche einzelne bestimmte Aufgaben betrifft, sie heilen aber nicht den Mangel völliger Leistungsfähigkeit. Denn die Schwäche beruht ja, wie gezeigt worden ist, zum großten Teil auf struktueller Mißbildung, da die auf ihr durch die Geschichte geformtes Gebiet beschränkte Kleingemeinde vielfach nicht in der Lage sein kann, die ihr heute gestellten kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Somit hat der Versuch, die Leistung durch Errichtung von Zweckverbänden im großen Umfang, jedoch unter Beibehaltung der bestehenden Raumgestalt im Sinne einer dauerhaften, die Zukunft bedenkenden Reform nicht die Aussicht auf den erstrebten Erfolg.[143]) Der Zweckverband setzt zur Erledigung einzelner, zu umfangreicher Aufgaben a r b e i t s f ä h i g e Gemeinden voraus, nicht aber konnen und sollen diese erst durch den Zweckverband geschaffen werden.

Wo aber besonders geartete Verhältnisse die Behebung der Leistungsunfähigkeit durch eine territoriale Reform überhaupt oder in dem erforderlichen Umfang möglich machen, sind die im folgenden zu erörternden Einrichtungen m. E. besser geeignet.[144])

d) § 120 RGO in Verbindung mit § 41 II. Durchf.VO. und der III. Ausf.Anw. eröffnet die Moglichkeit, unter Wahrung der Gemeindegrenzen die leistungsschwachen Gemeinden durch Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen zu unterstützen. Die bisher in der

---

141) S. Weidemann, Ak. f. Dt. R. 1936, S. 909.

142) Schöne, Jahrb. f. Kw. 1936, I, S. 13 ff.

143) Entsprechendes gilt auch von den zwischengemeindlichen Arbeitsgemeinschaften.

144) Die zur Zeit in Bearbeitung stehende Neufassung des ZVB-Ges. läßt erhoffen, daß nunmehr ein auch für die Ziele der Gemeindereform zweckentsprechenderes Institut geschaffen wird.

Praxis mit dem meisten Erfolg erprobten sind die Steuer- und Gemeindeeinnehmer in der Pfalz und die württembergischen Verwaltungsaktuare.

α) Die Aufgabe der Steuer- und Gemeindeeinnehmer[145]) besteht in der Führung des gesamten Kassen- und Rechnungswesens der Gemeinden, vor allem in der Erhebung des weitaus größten Teiles aller öffentlichen Gefälle, für deren ordentliche Durchführung die Einnehmer verantwortlich sind. Sie sind Staatsbeamte, so daß von vornherein eine gewisse Unabhängigkeit und Objektivität gewahrt ist. Durch sie erhalten alle, also auch leistungsschwache Gemeinden, eine gehobene Dienstkraft für ihren wichtigsten Verwaltungszweig.[146]) Für die Bevölkerung bedeuten sie insofern eine wesentliche Erleichterung, als an sie die Zahlung sowohl der Reichssteuer als auch der kommunalen Abgaben erfolgt. Durch ihre Kenntnis der örtlichen Verhältnisse sind die Einnehmer in der Lage, die öffentlichen Gefälle in ziemlich vollständigem Umfang einzutreiben. Der allerdings erhebliche Nachteil der Einrichtung besteht darin, daß sie auf die Erledigung dieser Aufgaben beschränkt ist. Für die übrigen Verwaltungsgeschäfte stehen den Gemeinden keine fachlich geschulten Kräfte zur Verfügung; wo daher auch hinsichtlich anderer Verwaltungsgeschäfte den Gemeinden die Kräfte fehlen, und das wird bei kleinen Gemeinden häufig der Fall sein, wird durch diese Einrichtung keine Abhilfe geschaffen.

Es wäre daher eine weitaus günstigere Lösung, wenn statt der in mehreren Gemeinden aushelfenden Einnehmer jede Gemeinde in die Lage gebracht würde, einen für die technischen Arbeiten fachmäßig ausgebildeten Gemeindeschreiber anzustellen. Die Vorbedingung hierfür wäre aber wiederum die Schaffung großer, die Einrichtung rentabel gestaltender Gemeinden. Wo dies aber aus dem später noch zu erörternden Gründen nicht möglich ist, erscheint die Einrichtung von Verwaltungsaktuaren nach württembergischem Vorbild größere Vorteile zu bieten. Sie haben außer der Aufgabe, das Steuer-, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden wahrzunehmen, diese auch bei ihren übrigen Verwaltungsgeschäften zu unterstützen und sie auf sämtlichen Gebieten der Verwaltung fachmännisch zu beraten.[147]) [148]) Weiterhin sind sie nur für die Gemeinden tätig, während die pfälzischen Einnehmer zugleich Hilfsorgan des Finanzamtes sind und sich für dieses betätigen.

β) Der Verwaltungsaktuar ist Kreisbeamter und fachmäßig ausgebildet. Die durch ihn entstehenden Kosten werden von den Gemeinden getragen. Eine finanzielle Mehrbelastung entsteht jedoch gegenüber anderen Gemeinden nach Ansicht maßgeblicher Verwal-

[145]) Vgl. Drieß, Die rechtliche Stellung des Steuer- und Gemeindeeinnehmers der Pfalz, 1930, S. 10 ff.

[146]) Schattenfroh, Deutsche Gemeindeordnung, 1935, S. 441.

[147]) Vgl. §§ 129—131 der VO z. Vollzug der GO vom 17. 10. 1932 über die Verwaltungsaktuare.

[148]) Zur Beurteilung vgl. S. 49

tungspraktiker nicht, da durch den Verwaltungsaktuar wiederum Einsparungen insofern erzielt werden, als die Bürgermeister entlastet werden, so daß weniger Dienstaufwandsentschädigungen erforderlich sind. Auch macht der Verwaltungsaktuar die Autwendung beispielsweise für Amtsbezirke und ähnliche Einrichtungen überflüssig.[149])

e) α) Schließlich haben sich in einigen Teilen Deutschlands zur Erfüllung eines Teiles der Gemeindeaufgaben kommunale Zwischeninstanzen in Gestalt der sogen. Samtgemeinde entwickelt. Die wichtigsten unter ihnen sind die Aemter in Westfalen und im Rheinland.[150]) [151]) Mit Rücksicht auf ihre Entstehung aus dem bei Einführung des französischen Gemeinderechtes gebildeten und später erhalten gebliebenen Großgemeinden, denen nach Fortfall der Fremdherrschaft die ursprünglich vorhandenen Einzelgemeinden an die Seite gesetzt wurden, trugen die Samtgemeinden im Rheinland die Bezeichnung Bürgermeistereiverbände.[152]) Zusammen mit den erwähnten Gemeinschaftseinrichtungen enthält die Reichsgemeindeordnung einzelne gesetzliche Bestimmungen.[153]) Gem. § 120 DGO, § 41 Durchf.VO. ist der Fortbestand der bisher bestehenden engeren Gemeindeverbände und Gemeinschaftseinrichtungen vorgesehen. Die Regelung der Möglichkeit, Bürgermeistereiverbände neu einzurichten, ist gem. § 120, 1 DGO in das Ermessen des Reichsministers des Innern gestellt.[154]) Bezüglich der Form der Neueinrichtung fehlt gleichfalls eine gesetzliche Regelung. Es liegt daher ebenfalls in der Hand des Reichsministers des Innern, gem. § 119, Abs. 1 DGO den Fortbestand des bisherigen Rechtszustandes anzuordnen, oder durch eine Verordnung dessen Beendigung zu bestimmen (§ 119, 5 DGO). So ist z. B. in Hessen durch die Hessische Verordnung zur Durchführung der DGO die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung vom 10. Juli 1931 in geänderter Fassung beibehalten. Hier war bestimmt, daß die Gemeinden auch fernerhin gemeinschaftliche Bürgermeistereien bilden könnten.

Für das Rheinland und Westfalen ist jedoch eine Sonderreglung durch die Amtsordnung vom 13. Juli 1935 geschaffen worden, die aber als solche preußisches Landesrecht ist. Sie ist Nachfolgerin der Amtsordnung vom 8. Oktober 1934 (Preuß. Gesetzessammlung, S. 393) und gemäß § 41 I. Durchf.VO. zur DGO dieser angepaßt worden.[155])

---

[149]) Vgl. S. 49 d. Arb.

[150]) Diese Bezeichnung ist durch die Gem.Verf. Nov. f. d. Rheinland eingeführt worden. Vgl. Friedrich, a.a.O. S. 618.

[151]) Weitere Beispiele sind die in Schleswig-Holstein bestehende Kirchspielslandgemeinde.

[152]) Brandis, Die historische Entwicklung und die heutige Stellung des westf. Amtmannes, S. 29 ff.

[153]) Vgl. früher § 7 der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845.

[154]) Küchenhoff-Berger a.a.O. Anm. 1 zu § 120.

[155]) Loschelder-Derschauer, Kommentar zur Amtsordnung, S. 11.

An dem Rechtscharakter der Amtsgemeinden hat sich durch diese neue gesetzliche Regelung nichts geändert. Sie ist daher, im Anschluß an die früher als herrschend zu bezeichnende Auffassung zu definieren als eine Vereinigung selbständiger Gemeinden zu einem weiteren Gemeindeverband mit eigener Organisation zwecks Erledigung eines Teiles der den vereinigten Gemeinden gemeinschaftlichen Angelegenheiten.[156])

β) Verglichen mit der obigen Begriffsbestimmung der Zweckverbände zeigt sich der wesentliche Unterschied beider Institutionen.

1. Bei der Samtgemeinde handelt es sich um einen bereits bestehenden Verband, der späterhin einzelne Aufgaben übernimmt, während der Zweckverband von Anfang an mit Rücksicht auf einen bestimmten Zweck geschaffen worden ist. Durch das Institut der Samtgemeinde entsteht ein eigenartiger Dualismus zwischen dieser und den einzelnen Teilgemeinden.[157]) Die Besonderheit besteht darin, daß, ohne daß der Aufgabenkreis ein größerer wird, an Stelle einer einzigen Organisation, der Gemeinde, zwei, die Samt- und die Teilgemeinde tätig werden. Dabei wird grundsätzlich die Teilgemeinde Gemeinde im Rechtssinne sein. Es ist jedoch auch möglich, daß die Teilgemeinde auf die Erfüllung einzelner Aufgaben beschränkt ist. Dann ist sie mangels Totalität des Wirkungskreises nicht als Gemeinde im Rechtssinne zu bezeichnen, vielmehr erhält in diesem Falle die Samtgemeinde Gemeindeeigenschaft. Schließlich können auch beide unter besonderen, hier nicht interessierenden Umständen Gemeinden sein.[158]) Unmöglich ist nur, daß keiner von beiden Gemeindeeigenschaft zukommt, da die einmal bei der Gemeinde vorhandene öffentlich-rechtliche Qualifikation nicht durch das Hinzutreten der Samtgemeinde verloren gehen kann.

2. Die Mitglieder der Samtgemeinde sind bei der Errichtung derselben im einzelnen festgelegt worden, wohingegen die des Zweckverbandes sich nach Gründen des jeweiligen praktischen Bedürfnisses bestimmen.

Diese zwischen Samtgemeinde und Zweckverband bestehenden Unterschiede werden in der Literatur allgemein anerkannt. Abweichend ist lediglich die Ansicht von Schoen,,[159]) der beide Institute gleich auffaßt und definiert. Dieser Ansicht kann meines Erachtens nicht beigepflichtet werden.

γ) Der organische Aufbau des Verwaltungskörpers bedingt eine enge Verbindung der einzelnen Verwaltungsinstanzen miteinander. In diese Gliederung hinein ist die Samtgemeinde zwischen die Einzelgemeinde und den Kreis gestellt. Aus dieser Tatsache der Einfügung zwischen zwei sonst unmittelbar verkehrende Kommunal-

---

[156]) v. Bitter, a.a.O. Bd. II S. 531, Peters, a.a.O. S. 64. Steinbach-Becker a.a.O. S. 162, Stier-Somlo, a.a.O. S. 485.

[157]) H. Gräser, Gemeinde, Teilgemeinde und Gemeindeverband. S. 24 f.

[158]) Ders., S. 26.

[159]) Recht der Kommunalverbände in Preußen. S. 350.

instanzen lassen sich alle Argumente verstehen, die für und gegen die Samtgemeinde vorgebracht werden.

αα) 1. Der Gedanke, die den leistungsschwachen Gemeinden obliegenden Aufgaben dem Kreis zu übertragen, erregte dadurch schwere Bedenken, als damit eine starke Zentralisation mit den geschilderten Nachteilen verbunden ist. Diese sind in der Samtgemeinde insofern vermieden, als diese z u s a m m e n mit den Teilgemeinden die unterste Verwaltungsinstanz bilden und demgemäß die Dezentralisation in ihrer Grundsätzlichkeit gewahrt bleibt.[160])

2. Durch die Zusammenarbeit der Teilgemeinden in der Samtgemeinde wird ein Teil der Selbstverwaltungsaufgaben von dieser erfüllt. Es muß daher untersucht werden, ob hierin nicht ein Eingriff in den Bestand der Selbstverwaltung liegt, der diese zu untergraben geeignet ist.[161])

Legt man den Begriff einer Selbstverwaltung in der oben erörterten Weise zugrunde, so zeigt sich, daß der Wunsch der Besetzung möglichst vieler Stellen mit Ehrenbeamten nur in nicht all zu großen Gemeinden durchführbar ist. Daß dabei die gesteigerten Anforderungen einer außerordentlichen Mehrbelastung des Ehrenbeamten zur Folge haben, ist nicht zu leugnen. Besonders große Bedenken äußert Drews: „Die persönliche Arbeit in ausreichendem Maße zu leisten und die rechtlichen Kenntnisse und geschäftsmäßigen Fertigkeiten in ausreichendem Maße zu verwerten, sind ehrenamtliche Gemeindevorsteher im Gegensatz zu früheren, einfachen Zeiten heutzutage der Regel nach einfach nicht mehr imstande.“ [162])

Dieser völligen Skepsis kann nicht beigetreten werden. In den vergangenen Jahren sind die Aufgaben des Gemeindevorstehers gewiß nicht leichter geworden. Trotzdem bestimmt die DGO in § 39 Abs. 2, daß erst in Gemeinden über 10 000 Einwohnern die Bürgermeister und Beiräte hauptamtlich zu bestellen sind, während das in kleineren Gemeinden eine Frage der tatsächlichen Verhältnisse ist. Andererseits muß aber zugegeben werden, daß Ehrenbeamte, um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, fachmäßiger Beratung bedürfen.

Diese Ergänzung ist durch das Zusammenwirken der Ehrenbeamten, der Teilgemeinde mit der hauptamtlich geleiteten Instanz der Samtgemeinde gewährleistet.[163]) Man kann zwar einwenden, daß Fachkräfte auch in der Gemeinde selbst, die genügende Größe derselben vorausgesetzt, unter ehrenamtlichen Leitern angestellt wer-

---

160) v. Leyden, Gemeinderecht, S. 328.

161) So „Die Landgemeinde“, Nr. 1, 1935.

162) Westliche Landgemeindeverfassung und Selbstverwaltung, 1927, S. 7, ähnlich auch derselbe in „Probleme der Verwaltungsreform in Reich und Preußen“, Preußische Gemeindezeitung, 22. Jhg., S. 363. Nicht ganz so weit geht Hue de Grais, Zweckverbände, S. 298 ff.

163) Vgl. Ferber, Die Eigenart der Preuß. Kommunalgesetzgebung für Westfalen, ihre Entwicklung und ihre Bedeutung für die kommunale Verwaltungsreform, 1921, S. 82.

den können. Dieser Zustand führt jedoch, wie die Praxis gezeigt hat, nicht selten dazu, daß diese Beamten die Leitung der Gemeinde an sich ziehen, ohne daß ihnen der Blick für weitere Ziele gegeben ist.[164])

Es wäre noch die Möglichkeit denkbar, daß der ehrenamtliche Gemeindevorsteher die fachliche Beratung durch den Landrat erhält. Dieser Zustand ist ein in der Praxis allerdings häufiges Bild. Denn an wen soll sich der Gemeindeleiter schließlich in schwierigen Gesetzesfragen wenden mangels anderer fachlich geschulter Kräfte? Gerade das ist jedoch im Interesse einer wirklich uneingeschränkten Selbstverwaltung zu vermeiden. Auch hat der Kreis seinerseits einen bestimmten, ihm vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgabenkreis, der seine Leistungsfähigkeit normalerweise ausfüllt. Die Erledigung von Gemeindeangelegenheiten in größerem Umfang kann u. U. zur Vernachlässigung der eigenen Aufgaben führen, und das muß auf jeden Fall verhindert werden. Auch ist der Landrat mit den örtlichen Verhältnissen naturgemäß weniger vertraut, so daß die Erfüllung der übernommenen Angelegenheiten oft nicht in der geeigneten Form erfolgen wird.[165])

3. Aus dieser Argumentation ergibt sich auch, daß, wie der Institution der Samtgemeinde oft zum Vorwurf gemacht worden ist, die Zwischenschaltung der Instanz weder eine Komplikation noch eine Verlängerung des Instanzenzuges mit sich zu bringen braucht. Was das erste Bedenken betrifft, so ist nach Urteilen der Praxis festzustellen, daß in Gemeinden, in denen weder beruflich geschulte eigene Kräfte noch die Samtgemeinde zur Verfügung stand,[166]) der Gemeindeleiter sich mit Bitte um Rat und Unterstützung an den Landrat wenden mußte. Versuche, schwierige Fragen selbständig zzu lösen, endeten oft mit Mißverständnissen oder Rückfragen. Die Zeitverluste und Komplikationen waren in diesen Fällen unbedingt größer, als wenn die Erledigung der Angelegenheit sofort durch die Samtgemeinde geschehen wäre. Auch der zweite von den Gegnern der Samtgemeinde dieser besonders gern gemachte Vorwurf ist vor allem in der Theorie entstanden; gewiß ist eine Instanz mehr vorhanden, aber diese unterbricht nicht den Behördenaufbau, sondern vermittelt ihn. Denn die Samtgemeinde ist ja nicht ohne weiteres einer gewöhnlichen Kommunalinstanz gleich zu setzen, sondern sie ist vielmehr eine Ergänzung einer nicht allen Aufgaben gewachsenen Instanz. Daher wird sie in den meisten Fällen direkt an die Stelle der Ortsgemeinden treten, so daß im Ergebnis die Verwaltungsbehörden an Zahl nicht vermehrt sind, da entweder die

---

164) So auch Loschelder, Reformen im Gebiet der Rhein-Westf. Amtsverfassung, im Sonderdr. d. Preuß. Gemeindeztg., S. 10.

165) Drews, Westl. Landgemeindeverfass. ng u. Selbstverwaltung geht sogar so weit, hier von einem Konstruktionsfehler der lokalen Selbstverwaltung zu sprechen, der durch die Samtgemeinde vermieden wird. S. 9.

166) Vgl. Begr. z. Entw. f. eine Preuß. Landgemeinde-Ordnung in Samm·lung d. Drucks. des Preuß. Landtages, VII. Bd., S. 4801.

Teilgemeinde oder die Samtgemeinde direkt mit dem Landrat in Verbindung tritt.[167])

4. In der Stelle des Landrats sind Selbstverwaltung und Staatsverwaltung in besonderer Weise verknüpft, da dieser im Verhältnis zu der ihm unterstellten Instanz sowohl als Aufsichtsbehörde als auch als leitender Kreiskommunalbeamter tätig wird. Um diese Position in zweckmäßiger Weise wahrnehmen zu können, ist grundsätzlich eine möglichst unmittelbare und ständige Fühlungnahme des Landrats und der ihm unterstellten Gemeinden erforderlich. Ein Landrat, der aber hundert und mehr Gemeinden zu beaufsichtigen hat, wird im persönlichen Verkehr äußerst beschränkt sein. Diese Tatsache wird aber auch, wie erörtert worden ist, von den Verfechtern des Gedankens in der Großgemeinde angeführt.[168]) Hier ist jedoch zu berücksichtigen, daß bei allzu großer flächenmäßiger Ausdehnung der Beaufsichtigung insofern erhebliche Schwierigkeiten entgegengesetzt werden, als der Landrat es jetzt nicht mehr mit einer einfachen örtlich verbundenen Verwaltung zu tun hat, sondern mit einer komplizierten bürokratischen Verwaltungsinstanz. Andererseits ist die organische Verbindung zwischen Samtgemeinde und Teilgemeinde dadurch gewährleistet, daß ihr Leiter auch gleichzeitig die führende Stellung der dazu gehörenden Gemeinden innehat. Die Vertreter derselben sind wiederum in der Lage, ihre Interessen in den Körperschaften des übergeordneten Verbandes zu vertreten.

5. Es kann nicht geleugnet werden, daß die Verlagerung eines Teiles ursprünglicher Gemeindeaufgaben auf hauptamtlich tätige Verwaltungsbehörden das Bedenken der Bürokratisierung mit sich bringt. Daran wird auch nichts dadurch geändert, daß die Samtgemeinden gleichzeitig kommunale Körperschaften darstellen (siehe oben). Diese Gefahr zu vermeiden, ist aber Sache einer sinnvollen Gesetzgebung, die die beiderseitige Zuständigkeit so abgrenzen muß, daß der Teilgemeinde diejenigen Aufgaben erhalten bleiben, die in erster Linie die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und örtlichen Verbundenheit voraussetzt. Während der Amtsverband die Auftragsangelegenheit, wie auch früher schon obligatorisch wahrzunehmen hat, geht die Amtsordnung hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten davon aus, daß alle selbständigen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich von den Gemeinden durchzuführen sind, während das Amt die Aufgaben der weiteren örtlichen Gemeinschaft übernehmen sollen.[169])

ββ) Neben der Prüfung der verwaltungsmäßigen Zweckmäßigkeit ist vor allem die für den Bestand jeder Verwaltungseinrichtung im Ergebnis entscheidende Frage der Kosten zu untersuchen. Hierbei

---

[167]) Von Boden, Preußische Gemeindezeitung 1922, S. 362.

[168]) Theilen, a.a.O., S. 26.

[169]) Vgl. § 4, 1 Amtsordnung v., Die Uebernahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten erfolgt durch die Kompetenz Kompetenz, vgl. Rehkopp-Hagen, Beziehung zwischen Amtsverband und amtsangehörige Gemeinden. Zeitschr.

muß aber ein Unterschied gemacht werden zwischen den Kosten, die durch die Unterhaltung der Samtgemeinde dort, wo sie schon längst eingerichtet sind, entstehen und den Aufwendungen, die die Neueinrichtung in anderen Ländern erforderlich machen würde.

Die verwaltungsmäßigen Kosten der bestehenden Samtgemeinden dürfen nicht absolut betrachtet werden, sondern müssen in ein Verhältnis zu den gesamten Verwaltungskosten gebracht werden. Dann ergibt sich, daß zwar auf der einen Seite ein Mehr an Ausgaben für den personellen und sachlichen Aufwand der Samtgemeinde erforderlich ist.[170]) Fällt jedoch der als beruflich geschulte Kraft verhältnismäßig hoch bezahlte Posten des Leiters der Samtgemeinde fort, so ergibt sich das bereits geschilderte Bild, daß man entweder die bisher ehrenamtlichen Gemeindeleiter zu einem großen Teil[171]) durch hauptamtliche Kräfte ersetzen muß oder es würde eine erhebliche Ausdehnung der Kreisverwaltung erforderlich. Abgesehen von den erörterten verwaltungsmäßigen Bedenken hat das aber auch einen beträchtlichen Mehraufwand zur Folge. Außerdem ist wiederholt auf Grund praktischer Untersuchung festgestellt worden, daß bei der schwierigen Verwaltung der industrialisierten Gebiete kaum ohne eine Mittelinstanz zwischen Gemeinden heutigen Umfangs und Kreis auszukommen sein würde.[172]) So hatte man beispielsweise erwogen, ein den ostpreußischen Provinzen nachgebildetes „Amt" einzuführen, das vor allem Träger der Polizeiverwaltung sein sollte. Doch haben die Berechnungen gezeigt, daß von Ersparnissen gar nicht die Rede sein kann.[173])

In sachlicher Beziehung brauchen die einzelnen Teilgemeinden kein durch den modernen Betrieb kostspieliges Büro zu unterhalten, da schwierige Kassen- und Betriebsangelegenheiten durch die Samtgemeinde erledigt werden (vgl. im Rheinland die sog. „Rentmeister").

Daß dieser gesteigerte Sachaufwand in der Samtgemeinde rentabel ist, zeigen einige Zahlen. Von einigen Ausnahmefällen abgesehen, umfassen die Samtgemeinden 8—10 000 Einwohner, im Rheinland sogar oft 20 000, 30 000 bis 60 000 Einwohner.[174]) Sie sind demgemäß mit Recht durchschnittlichen kreisfreien Städten sowohl hinsichtlich des Umfanges als auch der Potenz der Verwaltung gleichgesetzt worden.

---

[170]) Das wird auch von amtlicher Seite zugegeben: Entw. für eine Preußische LGO, a.a.O., S. 4801.

[171]) Z. B. nach Ansicht Loschelders etwa die Hälfte (235) der größeren westf. Landgem.

[172]) Krauthausen, Die neue Amtsordnung für Rheinland und Westfalen, Reichsverw.Bl. Bd. 55, Nr. 52, S. 1047.

[173]) Borries, Die Rheinisch-Westf. Amtsverfassung in ihrer finanziellen Auswirkung auf den Verwaltungsaufwand der Gemeinden im Sonderdruck der preußischen Gemeindezeitung, 1928, Kniffler, Finanzpolitische Betrachtungen zur Reform der Rheinischen Landgemeindeverwaltung in Preuß. Gemeindezeitung, 21. Jahrg., S. 495.

[174]) Die Landgemeinde des Westens, Kuth, Zeitschr. für Kommunalwissenschaft, 14. Jhg., S. 390.

Als Ergebnis ist daher festzuhalten, daß die Kosten der Gemeindeverwaltungen nach Beseitigung der bestehenden Samtgemeinden kaum sinken würde, da hierdurch finanzielle Mehraufwendungen an anderen Stellen, insbesondere in den einzelnen Gemeinden erforderlich würden.[175]) Daher ist ein Grund zur Aufhebung der bestehenden Samtgemeinden in finanziellen Erwägungen nicht zu finden.

δ) Die Aussichte einer Uebertragung der Aemterverfassung auf andere Gemeinden Deutschlands sind weder vom finanziellen, noch vom verwaltungsorganisatorischen Standpunkt günstig zu beurteilen. Während dort, wo diese Zwischeninstanz besteht, sie ihre Entstehung besonderen Umständen verdankt, die sich aus der geschichtlichen Entwicklung ergeben haben, würde eine künstliche Errichtung leicht als Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte empfunden werden und damit möglicherweise zur Unterhöhlung derselben führen. Auch dürfte gerade die Einrichtung sich besonders kostspielig gestalten. Es handelt sich zwar nur um eine einmalige Aufwendung, doch würden auch die Gemeinden durch die erforderliche Umstellung lange Zeit belastet sein.

Schließlich wird nicht mit Unrecht auf die vermehrte Reibungsfläche hingewiesen, eine Gefahr, die bei einer gut eingespielten, auf geschichtliche Bewährung zurückblickende Aemterverfassung nicht so groß ist, wie am Anfang einer neuen, erfahrungsgemäß nach Ausdehnung ihrer Kompetenz strebenden Instanz.

f) Zum Schluß sei noch kurz auf die jeweiligen praktischen Bedürfnissen entsprechenden privatrechtlich aufgezogenen Gemeindeeinrichtungen hingewiesen. Sie haben sich in den meisten Fällen als sehr zweckentsprechend erwiesen, doch kommt dieser Regelung ihrem ganzen Umfang entsprechend immer nur lokale Bedeutung zu; um allgemein leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, können privatrechtliche Vereinigungen sinngemäß nicht in Frage kommen.

g) Jede der vorstehend erörterten Ansichten, mit deren Hilfe die Reform der ländlichen Gemeinde durchzuführen wäre, hat in der Literatur ihre Vertreter gefunden. Im Ergebnis jedoch zeigt sich, daß eine im Sinne der RGO genügend leistungsfähige Gemeinde nicht allein durch zweckmäßige Verwaltungsmaßnahmen geschaffen werden kann. Als Beweis für die Richtigkeit dieses Ergebnisses kann m. E. der Wortlaut des § 4 herangezogen werden. Gemäß § 4 RGO soll das Gebiet der Gemeinde so bemessen sein, daß diese leistungsfähig ist. Mithin ist zur Grundlage der Verwaltungskraft ein genügend großes Gebiet gewählt, und wo dieses fehlt, kann selbst durch zweckmäßigste Verwaltungseinrichtungen

[175]) Das bestätigt auch die genaue zahlenmäßige Untersuchung von Loschelder, a.a.O., S. 7–10, während Drews, Preuß. Gemeindezeitung, 22. Jhg., S. 55, ausführt, daß die Aemterverfassung sogar eine Verbilligung bedeutete.

kein den gesetzlichen Anforderungen entsprechender Zustand geschaffen werden. Daraus folgt, daß grundsätzlich zur Behebung mangelnder Leistungsstärke ein genügend großes, den jeweiligen örtlichen Voraussetzungen gerecht werdendes Gemeindegebiet geschaffen werden muß. Daß dabei die geschilderten Verwaltungseinrichtungen unter Umständen eine wertvolle Ergänzung der als notwendig erkannten territorialen Reform bilden können, wird die nunmehr erfolgende Untersuchung über die räumliche Neugestaltung der ländlichen Gemeinde ergeben.

C. Die rechtliche Aenderung der Gemeindegrenze als Eingriff in das Substrat der Gemeinde, in den Raum, gehört zu den bedeutsamsten Verwaltungsmaßnahmen im kommunalen Leben. Es bedurfte daher einer besonders zweckmäßigen gesetzlichen Ausgestaltung dieses Rechtsgebietes, um die Aenderungen der Gemeindegrenzen „der subjektiven Sphäre zu entziehen".[176])

Im vergangenen Recht geschah diese Grenzänderung in den meisten deutschen Ländern durch Gesetz;[177]) zumindest hatte sich stets der betreffende Staat in irgendeiner Form die maßgebende Entscheidung vorbehalten.[178]) Wie Peters verschiedentlich betont hat, lag darin, daß die Umgemeindung durch Gesetz erfolgte, insofern eine Gefahr, als der Gesetzgeber mit seiner dem früheren monarchisch-konstitutionellen oder parlamentarisch-demokratischen System eigenen Schwerfälligkeit hier den Verwaltungsakt der kommunalen Grenzänderung vornahm. Bei vielen Gebietsänderungen spielten auch nicht nur dem Wohl der Gemeinden dienende Gründe eine Rolle, sondern es wurden vielfach noch andere, parteipolitisch bedingte Interessen berücksichtigt.

Aus diesem Grund knüpfen §§ 13 ff. RGO die Gebietsänderung an die Bedingung, daß diese nur aus Gründen des öffentlichen Wohles" erfolgt. Hierdurch ist zwar kein für alle Fälle gleicher, feststehender Begriff geschaffen worden, doch verhindert die Ueberordnung des Wohles der Gemeinschaft die Wünsche einzelner Gemeinden bezüglich vorzunehmender Grenzänderungen entscheiden zu lassen; denn ob die Gebietsänderungen diesen Voraussetzungen entsprechen, entscheidet gem. §§ 15, 117 RGO der Reichsstatthalter[179]) — für Preußen gilt § 117, 3 RGO — und dieser kann das, was

---

[176]) Amtl. Begründung zu § 13 RGO.

[177]) Vgl. Probst, Eingemeindungen, Zusammenschlüsse von Gemeinden und Bürgermeistereien in die „Landgemeinde", 1936, Nr. 5, S. 114.

[178]) Vgl. Peters, a.a.O., S. 98; hier auch eine ausführliche tabellarische Uebersicht des gesamten früheren Rechtszustandes, S. 90—97.

[179]) Mit Ausnahme der besonders geregelten Fälle; vgl. Ausf. Anw. zu § 25 und § 36 der I. Durchf.VO. zur RGO.

dem Wohle aller dient, von einem über der Einzelgemeinde stehenden höheren Standpunkt beurteilen.[180]) [181])

Die rechtlichen Tatbestände, in denen die Aenderung der Gemeindegrenzen erfolgen kann, ist in der Ausführungsanweisung zu § 13 RGO geregelt. Demgemäß bestehen drei Möglichkeiten:

1. Die Eingemeindung oder Eingliederung, die dann gegeben ist, wenn Gemeinden, Gemeindeteile, oder bisher gemeindefreie Grundstücke in andere Gemeinden eingegliedert werden;[182]) letztere ist Rechtsnachfolgerin.[183])
2. Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Gemeindeteilen. Diese schließen sich zu einer neuen Gemeinde mit neuer Rechtspersönlichkeit zusammen.[184])
3. Bildung neuer Gemeinden. In diesem Fall wird aus gemeindefreien Grundstücken oder unter Ausgliederung von Teilen einer Gemeinde eine neue Gemeinde gebildet, die gleichfalls neue Rechtspersönlichkeit erwirbt.[185]) [186])

Die Gebietsänderung ist in jedem Falle Hoheitsakt.[187]) Mißverständlich ist die Bezeichnung Eingemeindungsverträge; diese können heute gemäß § 14, 3 RGO lediglich den Inhalt haben, die aus Anlaß der Gebietsänderung notwendigen Auseinandersetzungen zu regeln; nicht können durch sie Aenderungen der Gemeindegrenzen rechtswirksam vereinbart werden.

Die rechtlichen Voraussetzungen der gemeindlichen Raumänderung unterliegen ebenso wie die tatsächlichen, den erörterten Grundsätzen des § 4 RGO. Die Wahrung der örtlichen Verbundenheit wird immer dann erfolgt sein, wenn durch die Eingemeindung die Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Verwaltung gefördert wird.[188]) Auf der anderen Seite gibt das Gesetz die Möglichkeit, wenn die Leistungsfähigkeit zur Bewältigung ihrer Aufgaben nicht ausreicht, die Gemeinde gemäß §§ 4, 13 Ausführungsanweisung zu § 13 RGO zwangsweise in eine andere einzugliedern, um die Erfüllung ihrer Aufgaben zu sichern. Das gilt in gleicher Weise für die Zusammenlegung und Neubildung von Gemeinden.[189])

---

180) Diese Regelung richtet sich vor allem gegen die Eingemeindungsbestrebungen der Städte in bezug auf die sie umgebenden Landgemeinden. Siehe darüber unten.

181) So können auch, wie die Ausführungsanweisung betont, im öffentl. Wohle liegende Grenzänderungen gegen den Willen der beteiligten Gemeinden vorgenommen werden.

182) Ausführungsanweisung Abs. 2, Ziff. a, b und d.

183) Vgl. Küchenhoff-Berger zu § 13 RGO.

184) Ausführungsanweisung Abs. 2, Ziff. e und f.

185) Ausführungsanweisung Abs. 2, Ziff. b und g; für die Ausgliederung Ziff. h und i.

186) Die hierfür im früheren Recht übliche Bezeichnung Umgliederung (Peters, a.a.O., S. 100) fehlt ebenso wie der Ausdruck Eingemeindung, es werden jedoch im wesentlichen die gleichen tatsächlichen Vorgänge bezeichnet.

187) So auch früher die h. M.; vgl. Peters, a.a.O., S. 100.

188) Z. B. der Eingemeindungsfall Solingen-Wald-Gräfrath-Ohligs.

189) Vgl. Probst, a.a.O., S. 115.

D. Die Bewertung der sich aus der räumlichen Neugestaltung der ländlichen Gemeinde ergebenden Vorteile, denen an späterer Stelle die sich etwa ergebenden Nachteile gegenübergestellt werden sollen, hat in drei verschiedenen Richtungen zu erfolgen:

1. An erster Stelle stehen verwaltungstechnische und -politische Gesichtspunkte; denn ob die zu schaffende Gemeinde ihre Aufgaben erfüllen kann oder nicht, ist letzten Endes eine Frage eines besonders zweckmäßig ausgestalteten Verwaltungsapparates, der zu der neu zu gewinnenden Gebietsgröße und Einwohnerzahl im richtigen Verhältnis steht. An ihm liegt es, die örtliche Verbundenheit zwischen Verwaltung und Einwohnern zu vermitteln und Bindeglied zwischen einer gemeindefreudigen Bevölkerung und dem Staat zu sein. Daneben spielt aber auch das Merkmal der Leistungsfähigkeit für die verwaltungsorganisatorische Seite der gemeindlichen Raumgestaltung eine besondere Rolle. Denn, wie auszuführen sein wird, fehlen in einer gebietsmäßig zu sehr beschränkten Gemeinde auch die personellen Voraussetzungen für ihre Leistungsfähigkeit. (a)

2. Neben diesen Merkmalen der Verwaltungskraft steht der Gesichtspunkt der Finanzkraft. Diese ist der bedeutsamste Maßstab der Leistungsfähigkeit der Gemeinde; sie unterliegt in der Hauptsache rein rechnerischen Grundsätzen, während die örtliche Verbundenheit für ihre Bewertung eine mehr untergeordnete Bedeutung hat. (b)

3. Schließlich spielen für die Raumgestaltung auch Erwägungen politischer Art eine bedeutsame Rolle. — Dieser Dreiteilung zufolge sollen nunmehr die einzelnen Argumente erörtert und bewertet werden. (c)

a) Die Schaffung größerer gemeindlicher Verwaltungseinheiten wirkt sich in α) in horizontaler und β) in vertikaler Richtung innerhalb des staatlichen Verwaltungsaufbaues aus. Die nach beiden Richtungen hin verfolgten Ziele umreißt der Reichssparkommissar[190]) schlagwortartig wie folgt:

---

[190]) Der Neuaufbau der Gemeinden war, wie die ganze Verwaltungsreform, viele Jahre hindurch nicht über das Stadium theoretischer Erörterungen hinausgekommen. Lediglich Ansätze praktischer Neugliederung hatten sich verschiedentlich gezeigt, z. B.: Rheinisch-Westfälische Industriebezirke. Im übrigen hatten jedoch die territorialen Widerstände vor allem „aus der Macht, die dem Bestehenden innewohnt", jede planmäßige und groß angelegte Reform zum Scheitern gebracht" (Gutachten Württemberg des Reichssparkommissars, II. Hauptband, S. 7).

Die Grundlage einer durchgreifenden Erneuerung der gesamten Verwaltung bildeten die im Laufe mehrerer Jahre erstatteten Gutachten zur Reform deutscher Länder des früheren Reichssparkommissars, dessen Befugnisse jetzt auf den Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches übergegangen sind.

Im Mittelpunkt seiner Vorschläge stand eine territoriale Neugliederung der kommunalen Einheiten, insbesondere der ländlichen Verwaltung. Da, wie sich zeigen wird, die angestellten praktischen Versuche in dieser Richtung noch kaum ziffernmäßige Erfolge gezeigt haben, die auf den Ursprung der Neuaufteilung zurückgeführt werden können, ist es für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung, die Ergebnisse dieser von einem

α) „Wesentliche Verringerung der Zahl der Landes- und Gemeindebehörden — dadurch wirtschaftlichere und wirksamere Verwaltung der verbleibenden Behörden (horizontale Reform) — Vereinfachung des Verwaltungsaufbaues (vertikale Reform)".[191])

Die Neuaufteilung hat also im Verhältnis der Gemeinden untereinander die Aufgabe, die neu entstehende vergrößerte Gemeinde zu befähigen, die den einzelnen kleinen Gemeinden bisher nicht zu bewältigenden Aufgaben zu erfüllen. Welches diese Aufgaben sind, ist nicht im einzelnen bestimmt, vielmehr umreißt § 2, 1 RGO den

---

einzigartigen Kenner und objektiven Fachmann der territorialen Neugliederung angestellten Arbeit zu prüfen.

Die Gutachten, die leider nur zum Teil veröffentlicht wurden, befassen sich teils mit den Verwaltungen verschiedener Länder (z. B. Lippe) und Landkreise, teils mit denen kreisfreier Städte (z. B. Stuttgart, Mannheim) und haben das Ziel, die Verwaltung so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten (Gutachten Mecklenburgs, S. 3). Als zeitlich erstes Gutachten ist das über die Landesverwaltung von Mecklenburg-Schwerin zu nennen. Es befaßt sich mit der Finanzlage, der Organisation und den Personalausgaben.

In der Zeit von 1924 bis 1929 haben sich Gesamtfehlbeträge von 2 580 377 RM. ergeben. Zur Beseitigung des Defizits, vor allem des ordentlichen Haushalts, kommen, da die Steuermöglichkeiten als erschöpft bezeichnet werden, lediglich die Senkungen der Ausgaben in Betracht.

Wie dies durchgeführt werden kann, ist im Hauptteil der Arbeit in eingehender Weise geprüft worden, mit dem Ergebnis nicht unerheblicher Einsparung teils verwaltungsmäßiger Art (Beseitigung überflüssiger Beamtenstellen), teils durch raumliche Erweiterung des Verwaltungsgebietes. Zu ähnlichem Ergebnis gelangen auch die etwa 1931 Jahre später erstatteten Gutachten über die Landesverwaltung Lippe und das sogen. Iserlohner Gutachten. Als wichtigstes ist das Gutachten über die Landesverwaltung Württembergs zu nennen. Während die beiden Hauptbände die allgemeinen Voraussetzungen einer territorialen Reform erörtern, weisen die Anlagebände an Hand eines sehr reichen Zahlenmaterials erhebliche Ersparnisse nach, die durch die räumliche Zusammenfassung bedingt werden.

Ueberblickt man die Ergebnisse der Untersuchung, so ergibt sich, daß die entworfenen Vorschläge im wesentlichen auf einer systematischen Vergrößerung der unteren Verwaltungseinheiten basieren mit dem Ziel einer Verminderung der Verwaltungsunkosten. Die rechnerisch einwandfreie Durchführung bemüht sich, alle in Frage kommenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen und erweckt den Eindruck, daß die Vergrößerung der Gemeinden auch eine Verbilligung für diese bedeuten würde.

In der Praxis sind die in den Gutachten vorgeschlagenen Reformen in dem vorgesehenen Umfange nirgends verwirklicht worden. Die in ihnen enthaltenen Gedanken haben aber in einem anderen Lande, nämlich in Oldenburg, zu einer territorialen Neugestaltung geführt, die nach Form und Inhalt sich eng an die Arbeiten des Reichssparkommissars anlehnt. Man ging jedoch hier in richtiger Erkenntnis des Gedankens, daß eine umfassende Neugliederung ganz von unten her zu erfolgen habe, von der Neubegrenzung der Gemeinden aus. Die Erfolge und ein Bericht sind in der Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofes zusammengefaßt (Denkschrift zur Förderung der Reichsreform und des Finanzausgleichs unter Zugrundelegung der Oldenburger Verwaltungsreform). Die Einzelheiten und die Beurteilung der Reform werden an späterer Stelle im Text folgen.

191) Reformvorschläge des Reichssparkommissars. S. 30, zitiert in Oldenburger Denkschrift, S. 11.

Aufgabenbereich der Gemeinden durch eine Generalklausel,[192]) indem die Gemeinden das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtlichen und heimatlichen Eigenarten zu wahren haben.

1. Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, bedarf es es in der Tat Gemeinden von einem gewissen Umfange, da auch die Zusammenfassung einer großen Anzahl kleiner selbständiger Gemeinden etwa durch engere Gemeindeverbände kaum in der Lage ist, dem Wohle der Einwohner jeder dieser Gemeinden gerecht zu werden. Vielmehr werden bei der Vielgestalt der tatsächlichen Voraussetzungen in den Gemeinden die Wünsche und Interessen verschiedene sein und es wird nur wenige Aufgaben geben, die als allen gemeinsam dem allgemeinen Wohle dienen, ohne als überörtliche Aufgaben zu dem Aufgabenkreis der höheren Instanz zu gehören.

2. Vereinigt man die Einzelgemeinden dagegen zu einer Großgemeinde, so tritt damit auch eine Vereinheitlichung des Aufgabenkreises ein, denn was vorher dem Wohle einer einzelnen Kleingemeinde gedient hätte, kommt nunmehr im Ergebnis allen zugute. — Vom Boden einer zweckmäßigen Verwaltung ist für die Schaffung einer leistungsfähigen Gemeinde durch ihre flächenmäßige Vergrößerung der Gesichtspunkt anzuführen, daß nur für eine Verwaltung von einem gewissen Umfange die Vorteile moderner Bürotechnik zur Geltung kommen. Hierdurch werden aber auch wiederum Arbeitsenergien gespart, da die Arbeit nicht an vielen einzelnen Stellen, sondern nur an einem Orte und dort weitgehend durch Hilfsmittel erleichtert, erfolgen kann.

3. Weitere Vereinfachung und Ersparnisse von personellen Kräften ergeben sich daraus, daß durch die Zusammenlegung der Gemeinden die Erledigung der gemeindlichen Arbeiten durch eine kleinere Anzahl von Beamten erfolgen könnte, die noch dazu infolge Erweiterung des Gesichtskreises sich spezialisieren und so auf ihrem Spezialgebiet erheblich mehr leisten könnten. Denn in der Praxis zeigt sich, daß durch Zusammenlegung der kleinen Gemeinden nunmehr die neu gebildete Großgemeinde nicht etwa die Summe ihrer Aufgaben zu erfüllen hat, sondern daß durch das Zusammentreffen v i e l e r g l e i c h a r t i g e r Arbeiten die Erledigung derselben vereinfacht, wenn nicht überhaupt nur einmal erforderlich wird.

4. Der Vereinfachung der personellen Verwaltung steht eine Verringerung des sachlichen Aufwandes an der Seite. Statt der großen Anzahl Gemeindekanzleien, die in jeder auch noch so kleinen Gemeinde schließlich erforderlich sind, tritt ein am zentralen Ort (s. unten) eingerichteter Verwaltungssitz. Auch der notwendige Umfang des Inventars wird verringert.[193])

5. Eine auf Grund ihres räumlichen Umfanges leistungsfähige Gemeinde ist aber nicht nur im Interesse der Gemeinde selbst er-

[192]) So § 2, 1, I. Ausf.Anw.
[193]) Vgl. Gutachten Württemberg I, S. 12.

forderlich, sondern auch eine notwendige Voraussetzung für eine den Zwecken der DGO gerechtwerdende Stellung der Gemeinden im Staat.[194]) Wenn zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, gleichgültig, ob es sich um Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheiten handelt, eine örtliche Verwaltungsinstanz besteht, dann muß diese, um dem Staat auch in der Tat eine Grundlage seines Aufbaues zu sein, genügend groß und verwaltungskräftig sein. Nur sie wird die geeignete Trägerin einer dezentralisierten Verwaltung und eines auf dem Grundsatz der Totalität aufgebauten Aufgabenkreises sein können.[195]) Daher ist im Verhältnis des staatlichen Behördenaufbaues untereinander eine starke Gemeindeinstanz die Voraussetzung für ein sinnvolles Zusammenarbeiten des Verwaltungsapparates. Wenn, wie erwähnt, die Kleingemeinde zur Erfüllung eines großen Teiles der ihr obliegenden Aufgabe der Unterstützung, sei es auch nur in Gestalt von Ratserteilung, des Kreises bedarf, verzögert sich die Erfüllung einer Verwaltungsangelegenheit erheblich; auch wird die Entschlußkraft des Gemeindeleiters beeinträchtigt, da er sich selbst durch eine ganz objektive Beratung oftmals beeinflussen lassen wird.

Neben diesem im Grunde genommen außerhalb der vorgesehenen Aufgaben des Landrats stehenden Arbeitsaufwand, wird dieser aber auch im Verkehr mit einer vergrößerten Gemeinde in seinem normalen Umfang vereinfacht. Denn es ist leicht einzusehen, daß die Bearbeitung der Verwaltung sei es der Steuer oder Abrechnung, der Wirtschaft oder Bodengestaltung, der Statistik und aller anderen der vielgestaltigen Wechselbeziehungen einer kleinen Anzahl von Gemeinden bedeutend einfacher ist. Auch das persönliche Verhältnis des Landrates zu dem ihm unterstellten Gemeindevorsteher kann sich enger gestalten.

β) Die Erörterung einer Gedankenreihe auf rein theoretischer Grundlage kann niemals in gleicher Weise überzeugen wie eine mit Erfolg durchgeführte Verwirklichung in der Praxis. Die Gewinnung eines möglichst objektiven Urteils über die im Vorstehenden untersuchten Gesichtspunkte bedingt daher die Prüfung ihrer bisher umfangreichsten praktischen Durchführung, die durch die Oldenburger Verwaltungsreform erfolgte.

Es waren gleichfalls teils Gründe verwaltungsorganisatorischer, teils finanzpolitischer Art, die in Oldenburg die Bildung von Großgemeinden veranlaßten.[196]) Es wird daher zunächst zu prüfen sein, wie die im Vorangegangenen theoretisch erörterten verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkte hier in der Praxis durchgeführt werden konnten.

Die unmittelbare Veranlassung für die Reform war auch hier das Mißverhältnis, das durch das Anwachsen der öffentlichen Auf-

[194]) Vgl. Allgem. Teil der amtlichen Begründung.
[195]) So schon OVG 12/158: Die Gemeinde... „hat die Bestimmung, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen."
[196]) Vgl. Theilen, Deutsche Reichsgemeinde oder Dorf, S. 2 ff.

gaben und Bedürfnisse zwischen der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers und den Mittelbedürfnissen der Verwaltungen entstanden waren. Gegenüber einer Steuerlast von etwa 18 Millionen RM. in den letzten Vorkriegsjahren wies der oldenburgische Haushaltsplan im Jahre 1934 ein Steuerbedürfnis von rund 62 Millionen RM. auf. Andererseits zeigte aber die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerträger, vor allem der Wirtschaft, gegenüber den Vorkriegsjahren ein durch die Folgen des Krieges und der Krisen bedingtes starkes Absinken. So waren in einer großen Anzahl von Gemeinden die Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen außerordentlich gewachsen, ohne daß die Möglichkeit gegeben war, das ständig größer werdende Defizit zu beseitigen und für die Zukunft eine gesunde Finanzpolitik in Aussicht zu nehmen. Im Jahre 1934 belief sich das Defizit auf 7,2 Millionen.

Daneben waren jedoch eine Anzahl Gemeinden vorhanden, die infolge ihrer günstigen Lage und der besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse ausgeglichene Finanzen aufzuweisen hatten, ja bei denen die steuerlichen Mittel noch nicht einmal ausgeschöpft waren. Es lag daher nahe, gerade hier den Versuch zu unternehmen, durch Zusammenlegung dieser Gemeinden mit leistungsschwachen und zu kleinen Gemeinden leistungsfähige Großgemeinden zu schaffen.

Um einen Ueberblick über die Ausmaße und die Bedeutung der Oldenburgischen Reform zu gewinnen, ist es erforderlich, einen kurzen zahlenmäßigen Ueberblick zu geben. Im Jahre 1931 bestanden in Oldenburg[197]) 117 Gemeinden, und zwar 112 Landgemeinden und ländliche Stadtgemeinden und 5 Städte erster Klasse[198]) bei einer Einwohnerzahl von insgesamt 442 029 Einwohnern. Davon lebten 12,7% in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Da in anderen deutschen Ländern 30 bis 65% der Einwohner in Gemeinden unter 1000 Einwohnern wohnen, ergibt sich daraus die Tatsache, daß die Oldenburger Gemeinden an und für sich verhältnismäßig groß waren, was vor allem auf ihre geschichtliche Entwicklung zurückzuführen ist.[199])) Die Reform verringerte die Zahl der Gemeinden von 117 auf 59, von denen 16 unverändert geblieben waren.[200]) Während vorher die durchschnittliche Größe 46 qkm bei einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von rund 3800 Einwohnern betrug, so wurde sie jetzt auf 93 qkm bei 5700 Einwohnern erhöht.

Das Vorhandensein der großen Anzahl kleiner Gemeinden vor der Reform verlangte, daß auch die übergeordneten Einheiten entsprechend der Vielzahl der unteren Einheiten in größerer Zahl oder in größerem Umfang vorhanden sein mußten, um die für alle diese

---

[197]) und zwar im Landesteil Oldenburg.

[198]) Zahlen aus: „Dtsch. Reichsgemeinde oder Dorf?" von Amtshauptmann Theilen. 1935, S. 3.

[199]) Bezüglich dieser kann auf die Denkschrift, S. 14 ff. verwiesen werden.

[200]) Raab, Der deutsche Oekonomist, 1934, S. 1647.

kleinen Gemeinden erforderlichen überörtlichen Arbeiten zu leisten. Verringert sich daher die Zahl der Gemeinden, so wird sich grundsätzlich auch die Zahl der oberen Instanzen verringern können. Das sind in Oldenburg die Amtsverbände, kurz bezeichnet als Aemter, deren Zahl durch die Reform auf die Hälfte, nämlich von 12 auf 6 zusammengelegt werden konnte (vertikale Reform).

Mit der Vergrößerung der Aemter wuchs auch gleichzeitig ihre kommunale Qualifikation innerhalb des staatlichen Behördenorganismus, teils wegen der besseren Auslese der Beamten, teils wegen der Vergrößerung ihres Wirkungskreises. Dadurch wurden sie in die Lage versetzt, einen Teil der Aufgaben der Zentralbehörden im Wege der Dekonzentration [201]) abzunehmen. Dieses Vorgehen stellte das wirksamste Mittel gegen die starken zentralistischen Tendenzen in Oldenburg dar.[202]) Weiterhin wurde damit auch die Möglichkeit geschaffen, daß die Amtskörperschaften einen Teil der ihnen obliegenden Angelegenheiten auf die leistungsfähigeren Großgemeinden übertrugen. Dies ist soweit möglich, wie örtliche Interessen so starker Anreize im Sinne von verantwortungsvoller Wahrnehmung der Geschäfte ausüben, daß eine mindestens gleich gründliche und den allgemeinen Belangen Rechnung tragende Wahrnehmung gewährleistet erscheint.[203])

Weiterhin veränderte sich in Oldenburg auch das Verhältnis der Gemeinden untereinander (horizontale Reform). Wo vorher durch kommunale Grenzen wirtschaftlich Zusammengehöriges getrennt war und so der Verwaltung vielfach überflüssige Schwierigkeiten entstanden, faßte man nunmehr diese Gebiete zusammen. Dabei blieben ländliche und städtische Gemeinden weiterhin geschieden.

Die vor der Reform vorhandenen kleinen Gemeinden hatten sich auch im Verkehr mit der Bevölkerung nicht als leistungsfähig gezeigt. Mangels fachlich geschulter Kräfte war die Bevölkerung ebenso auf die höhere Instanz angewiesen wie die Gemeinde selbst. Auch in dieser Hinsicht brachte die Reform nach Ansicht der zitierten Gutachten eine Leistungssteigerung. Mit Rücksicht darauf, daß die Oldenburger Neubegrenzung in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit erfolgte, soll jedoch der Hauptvorteil auf der finanziellen Seite der Reform zu buchen sein, die im Folgenden unter Voranstellung der allgemeinen theoretischen Untersuchungen zu diesem Gesichtspunkt geprüft werden sollen.

b) Die Unzulänglichkeit einer auf ihr bestehendes Gebiet angewiesenen Gemeinde zeigt sich besonders eindringlich in ihrer Unfähigkeit in bezug auf die Schaffung der zur finanziellen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Geldmittel.[204]) Da die man-

---

[201]) Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, 1919, S. 2 ff., hat diese Möglichkeiten erörtert.

[202]) Vgl. Denkschrift S. 12.

[203]) Gutachten Württemberg, I, S. 37.

[204]) Popitz, DJZ, 1931, H. 1.

gelnde Finanzkraft mehr noch als alle anderen Mängel die Gemeinden außerstand setzt, selbst den alltäglichen Bedürfnissen aus eigener Kraft gerecht zu werden, muß die Neuabgrenzung des Gemeinderaumes versuchen, den Gemeinden eine stärkere finanzielle Grundlage zu schaffen. Der Reichssparkommissar faßt diese Aufgabe unter Gegenüberstellung der zitierten verwaltungsorganisatorischen Ziele wie folgt zusammen:

„Größere wirtschaftliche Ausgeglichenheit der Gemeinden und gleichmäßigeres Verhältnis von Steuerkraft und Belastung in den einzelnen Gemeinden mit dem Ziel eines stärkeren Aufbaues der gemeindlichen Finanzwirtschaft auf eigener Steuerkraft".[205])

α) Die Gefahr der Bevorzugung finanzieller Gesichtspunkte bei der Neubegrenzung des Gemeinderaumes besteht darin, daß damit einseitig das Moment der Leistungsfähigkeit betont wird. Hierin liegt der wesentliche Unterschied zu der so lange Jahre im Vordergrund der Reformbestrebungen stehenden Neubildung der Landkreise. Während bei den Gemeinden die örtliche Verbundenheit den Ausschlag zu geben hat, baut der Kreis, der schließlich weniger ortsgebundene Gemeinschaft als Verwaltungseinheit ist, sich vor allem auf den Grundsatz der Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit auf.[206])

Die nicht genügend scharfe Trennung dieses grundlegenden Unterschiedes hat zu einer bei fast allen Schriftstellern zu findenden, m. E. aber recht bedenklichen Forderung bezüglich der Zusammensetzung der neu zu bildenden Gemeinden geführt. Im Interesse der möglichst ausgeglichenen finanziellen Leistungsfähigkeit wird nämlich gefordert, daß die Gemeinde nach Möglichkeit aus gemischter ländlicher, industrieller, gewerblich tätiger usw. Bevölkerung zusammengesetzt werden soll. Der Gedanke einer solchen Zusammensetzung ist für die Kreisreform sicherlich zu befürworten. So sind mit Recht in dem zitierten Gutachten Württemberg als führende Gesichtspunkte für die räumliche Neugliederung der Oberamtsbezirke in Württemberg die folgenden Grundsätze aufgestellt worden; der zu schaffende Bezirk soll einerseits eine Verwaltungseinheit von ausreichender Größe bilden und andererseits, insoweit es die wirtschaftsgeographischen Verhältnisse zulassen, Gemeinden verschiedener Struktur zum Zwecke eines finanziellen Ausgleichs durch die Amtskörperschaft im Oberamt vereinigen.[207])

Als Maßstab dafür sind die sog. Steuerkraftverhältnisse — und zwar der Einkommen- und Körperschaftssteuer als besonders charakteristisch für die Steuerfähigkeit eines Gebietes — zugrunde gelegt. Danach soll die durchschnittliche Leistungsfähigkeit bei über

---

[205]) Reformvorschläge des Reichssparkommissars, S 30,. zitiert in Oldenberger Denkschrift, S. 11.

[206]) Im gleichen Sinne: Reich und Länder, 1934, S. 95: Der Gemeindeverband ist Verwaltungsform, ohne im allgemeinen Lebensform zu sein.

[207]) Gutachten Württemberg, I, S. 22.

RM. 19,- - pro Kopf der Bevölkerung liegen. Die diese Grenze nicht erreichenden 20 Oberämter sollen aufgehoben werden.

Die Aufhebung von weiteren 17 Oberämtern wird verlangt, weil sie nicht zu Verwaltungseinheiten von ausreichender Größe erweitert werden können.[208]) Die Durchschnittsgröße der neuen Oberämter soll im Ergebnis etwa die dreifache Größe, Einwohnerzahl und Zahl der Gemeinden umfassen. Dafür spricht der errechnete Erfolg in bezug auf die Hebung der Steuerkraft, die durchschnittlich 35 RM. gegenüber rund 32 RM. vorher betragen soll. Die verwaltungsorganisatorische Folge ist die Möglichkeit weitgehender Dekonzentration und Dezentralisation auf Oberämter und Gemeinden —.[209])

In dem gleichen Sinne äußert sich auch die erwähnte Denkschrift zur Förderung der Reichsreform. Hier handelt es sich um die systematische Zusammenstellung der verschiedenen für die Kreisreform gültigen maßgeblichen Merkmale:

Solche Merkmale sind in erster Linie die Steuerkraftverhältnisse; da eine größere Steuerkraft in der einen oder anderen Steuerart auf eine stärkere Tragfähigkeit verschiedener Wirtschaftszweige schließen läßt, hat die Zusammensetzung eines Kreisverbandes aus Gemeinden mit verschiedenen Steuerkraftverhältnissen die Folge der wirtschaftlichen und sozialen Vielgestaltigkeit.. Weitere Merkmale sind die Siedlungsverhältnisse, wie sie sich zahlenmäßig vornehmlich in der Bevölkerungsdichte aussprechen. In industrialisierten Gebieten ist es ferner bedeutsam, ob die Gemeinden überwiegend den Charakter von Beschäftigungs- oder Wohngemeinden tragen; denn da solche Gemeinden sich gegenseitig zur wirtschaftlichen Einheit ergänzen, dürfen sie durch Kreisgrenzen nicht getrennt werden. In agrarischen Gebieten ist in entsprechender Weise die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit zu berücksichtigen.
β) Für die Bildung der gebietsmäßig vergrößerten Gemeinde kann dieser Zusammensetzung gemischter Bevölkerung nicht beigestimmt werden. Zwar muß zugegeben werden, daß hierdurch in gewissem Umfange die Empfindlichkeit gegen Krisen und dem damit verbundenen Steuerausfall herabgemindert würde. Denn Konjunkturschwankungen, denen z. B. die Industrie unterworfen ist, würden durch die von der Agrarbevölkerung aufgebrachten Mittel ausgeglichen oder abgeschwächt.

Es ist aber m. E. mit größten Schwierigkeiten verbunden, in dieser Gemeinde das Gefühl einer räumlichen Gemeinschaft und der örtlichen Verbundenheit wachzurufen.[210]) Daneben zeigt sich aber auch vom verwaltungsorganisatorischen Standpunkt immer mehr die Notwendigkeit, Gebiete mit gleichartiger Bevölkerung deswegen verwaltungsmäßig zusammenzuschließen, um die notwendigen zentralen

---

[208]) a.a.O. S. 25 und
[209]) a.a.O. S. 30 ff.
[210]) In diesem Punkt ist Koettgen, a.a.O., S. 33, ganz zuzustimmen.

Einrichtungen einheitlich gestalten zu können. Hierzu gehören in erster Linie Fachschulen, Handelskammern, Arbeitsverwaltungen und Siedlungsorganisationen. Der Vorteil einer krisenfesten Gemeinde durch Verbindung von Industrie und Landwirtschaft läßt sich jedoch in gewissem Sinne dadurch erreichen, daß der Arbeiter durch die an späterer Stelle zu erörternde planmäßige Siedlung gewissermaßen in seiner Person den Ausgleich schafft. Gerade das planmäßige Siedeln aber wird die Bevölkerung als Gemeinschaft zusammenführen, und es besteht kein Grund, zu behaupten, daß durch rein industrielle Bevölkerung und durch die Städte „ein für alle Male von der Raumgemeinschaft nur noch eine aus dem Wohnsitz sich ergebende Gemeinsamkeit übrig geblieben wäre."[211])

γ) Eine sinnvolle räumliche Vergrößerung der Gemeinden bietet aber in anderer Hinsicht verschiedene finanzielle Vorteile. Das in der Hauptsache anzustrebende Ziel besteht darin, die Gemeinden von der Zuteilung staatlicher Mittel soweit wie möglich unabhängig zu machen. Die Vergangenheit hat gelehrt, daß die Krisis der staatlichen Finanzlage zum großen Teil seine Ursachen in der Zuschußbedürftigkeit der Selbstverwaltungskörper hatte; denn es ist verständlich, daß, wenn die Zellen, aus denen der Staatskörper sich aufbaut, ungesund sind, auch das Ganze nicht gesunden kann. Andererseits bedingt aber das Zurückgehen der Selbstverwaltung auf finanziellem Gebiet in den Gemeinden das Schwinden der finanziellen Selbstverantwortlichkeit, und damit hat die kommunale Selbstverwaltung in einem wesentlichen Punkt aufgehört zu existieren.

Die Reform der Gemeinde auf territorialer Grundlage hat daher ihre vielleicht wichtigste Aufgabe dadurch zu erfüllen, daß sie Gemeinden mit größtmöglicher Finanzkraft schafft. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden könnte zunächst dadurch erhöht werden, daß den Gemeinden ein weiterer Teil der Steuerhoheit des Reiches übertragen würde. Das würde aber einerseits zu einer nicht wünschenswerten Schwächung der Finanzkraft des Reiches führen, andererseits sind gerade kleine Gemeinden der z. T. schwierigen Steuertechnik in Ermangelung eines geeigneten Beamtenmateriales nicht gewachsen.[212])

1. Daher muß die die Reform versuchen, die Gemeinden aus sich heraus leistungsfähiger zu gestalten. Das kann entweder dadurch geschehen, daß die Ausgabenseite der Haushaltspläne in den neuen Gemeinden geringeren Umfang einnimmt als bisher die Summe der Ausgaben der Einzelhaushalte ausmacht. Wie schon die vorangegangene Untersuchung ergeben hat, ist diese Voraussetzung in einer gebietsmäßig vergrößerten Gemeinde erfüllt.[213]) Weiterhin muß aber auch der Versuch unternommen werden, die kommunalen Gren-

[211]) Forsthoff, Krise der Gemeindeverwaltung, S. 53.
[212]) Oldenburger Denkschrift, S. 25.
[213]) Vgl. auch die Prüfung über die möglichen Einsparungen in den sämtlichen Gutachten des Reichssparkommissars.

zen so zu ziehen, daß sich die Einnahmen der Gemeinden an und für sich steigern. Hierzu bietet sich ohne weiteres die Möglichkeit, wenn — wie dies z. B. in Oldenburg der Fall war — neben Gemeinden mit einer leistungsschwachen Bevölkerung finanziell kräftige Gemeinden vorhanden sind, die durch ihre Vereinigung den Unterschied ausgleichen, so daß eine durchschnittlich kräftige Gemeinde entsteht.

2. Dieser Erfolg muß aber auch dann, wenn auch in geringerem Umfange, erreichbar sein, wenn nur leistungsschwache Gemeinden vereinigt werden. Diese Möglichkeit wird zwar von vielen Schriftstellern verneint mit der Begründung, daß, wo in den Teilen nichts vorhanden ist, auch in ihrer Vereinigung sich etwas Positives nicht ergeben könnte. Dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Zunächst zeigt sich, daß die Gründe, die zu der Leistungsschwäche einer Gemeinde geführt haben, eben in dem mangelnden territorialen Umfang lagen, so daß die Gemeinden von vornherein auf fremde Hilfe angewiesen waren. Das führte wiederum dazu, daß Kredite aufgenommen wurden, deren Tilgung die Finanzlage weiterhin verschlechterte. Vereinigt man diese Gemeinden, wobei allerdings eine Umschuldung der bisherigen Schulden erforderlich ist, damit die entstehende Gemeinde ohne durch Schuldentilgung belastet zu sein, ihren Haushaltsplan aufstellen kann, dann ist der in den zu engen Grenzen liegende Grund, der zur Aufnahme der Kredite führte, weggefallen. Zwar steht der zahlenmäßigen Addition der schwachen Kräfte der kleinen Gemeinden auf der anderen Seite eine Vermehrung der über die Kräfte derselben hinausgehenden öffentlichen Aufgaben gegenüber. Trotzdem wird sich die vergrößerte Gemeinde als leistungsfähiger erweisen, einmal weil ein großer Teil gleichartiger Aufgaben zusammenfallen, zum anderen aber weil die breitere Basis das Leistungsvermögen hebt. Dieser Ueberlegung liegt volkswirtschaftlich derselbe Gedanke zugrunde, der z. B. zur Gründung von Gesellschaften des Handelsrechtes oder Konsumgenossenschaften geführt hat: Das unbedeutende Kapital des einzelnen wird durch seine Vereinigung mit anderen zu einer wirtschaftlichen Macht, weil eben jede größere Kapitalansammlung eine Anzahl wirtschaftlicher Vorteile mit sich bringt, wie rationellere Betriebsführung, verbilligten Einkauf, erhöhte Verzinsung u.s.f. So gibt auch die breitere finanzielle Basis in der Großgemeinde dieser eine größere finanzielle Leistungsfähigkeit, obwohl die Finanzkraft der einzelnen Teile sich nicht geändert hat. Der stärkere finanzielle Untergrund bedingt nun seinerseits wieder eine größere Gleichmäßigkeit in der Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Es kann daher eine Kommunalpolitik auf weite Sicht betrieben werden, die nicht in der Enge der Gemeindegrenzen stecken bleibt. Schließlich folgt hieraus auch die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der räumlich erweiterten Gemeinde. Wo die kleine Gemeinde auf die Inanspruchnahme privat-

wirtschaftlicher Betriebe angewiesen ist, lohnt sich für die Großgemeinde eine eigene Anlage.[214])

Diese im Ergebnis unbedingt vorhandene Steigerung der den Gemeinden aus sich heraus zur Verfügung stehenden Finanzkraft wird auch nicht dadurch eingeschränkt, daß, wie bei der Erörterung des Finanzausgleichs festgestellt wurde, eine gewisse Abhängigkeit von staatlichen Finanzzuschüssen stets bestehen bleiben wird. Doch auch dem Finanzausgleich kann, im Anschluß an die in Oldenburg geschaffene Form des Notausgleichs eine m. E. besonders zweckmäßige Grundlage innerhalb der erweiterten räumlichen Grenzen der Großgemeinde geschaffen werden.

3. Die vergrößerten finanzkräftigeren Gemeinden sollen zunächst einmal den Zustand einer dauernden Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen überwinden. Treten an die Gemeinden Aufgaben heran, denen sie nicht gewachsen sind (das soll jedoch der Ausnahmefall sein; daher die in Oldenburg geprägte Bezeichnung „Notausgleich"), dann stehen nicht an erster Stelle staatliche Mittel zur Verfügung, sondern die Gemeinden bilden ebenso wie die Land- und Stadtkreise Ausgleichsverbände, die einen rein kommunalen Lastenausgleich herbeiführen. Die notleidende Gemeinde hat sich daher zunächst an ihren innerhalb des Landkreises bestehenden Ausgleichsverband zu wenden. Daß dieser die Bedürftigkeit auf das genaueste nachprüfen wird, ist verständlich, da er schließlich „eigene Mittel gegen das Hilfegesuch verteidigen muß".[215])

Es erscheint auch keineswegs bedenklich,[216]) -daß hierdurch die Zuteilung unter Ausschluß staatlicher Aufsicht erfolgt. Im Gegenteil wird die Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden dadurch weiterhin gestärkt, auch wird die den Ausgleichsverband leitende Gemeindeaufsichtsbehörde, wie Kollmann richtig feststellt,[217]) sich mit ihrer „ganzen Sachkunde, Informationsmöglichkeit und Autorität" für eine zweckmäßige Verteilung einsetzen.

Ein in dieser Form erfolgender Finanzausgleich macht die Verteilung nach Schlüsseln und Bedarfsmerkmalen zum Teil überflüssig, läßt Ungerechtigkeiten leichter beseitigen und erfüllt im Ergebnis auch die von Koettgen aufgestellte Forderung einer „individualisierenden Methode".[218]) Voraussetzung ist allerdings die Neugestaltung des Gemeinderaumes, um in der räumlich starken Gemeinde auch einen finanziell kräftigen Träger der örtlichen Verwaltung zu schaffen.[219])

δ) Der sehr für diesen Finanzausgleich sprechende Erfolg in Oldenburg zeigt sich darin, daß im Jahre 1935 nur je zwei

---

[214]) Unter Wahrung der Voraussetzungen des § 67 DGO.
[215]) Oldenburger Denkschrift, S. 68.
[216]) v. Hausen, Reich und Länder, 1934, S. 306.
[217]) a.a.O., S. 291.
[218]) a.a.O. S. 45.
[219]) So auch die mehrfach in seinen Vorträgen vertretene Ansicht von Loschelder.

Stadt- und Landkreise Beihilfen beantragten, wovon letztere ihre Gesuche zurückzogen und erstere sie erheblich herabsetzten, so daß sie ihren Aufgaben aus eigener Kraft gerecht wurden. Für die Bildung der den erörterten finanzpolitischen Gesichtspunkten entsprechenden Gemeinden bestanden in Oldenburg insofern sehr günstige Voraussetzungen, als die finanziellen Kräfteverhältnisse sehr unausgeglichen waren.[220]) Als charakteristisches Beispiel sei die Gemeinde Abbehausen erwähnt. Sie ist mit den Gemeinden Esensham und Seefeld zu einer neuen vergrößerten Gemeinde Abbehausen vereinigt worden, mit dem Ergebnis, daß die um etwa 100% unterschiedliche Steuerlast ausgeglichen und eine leistungsstärkere Gemeinde entstanden ist (s. Tabelle, zusammengestellt aus Theilen, Deutsche Reichsgemeinde oder Dorf).

Gemeinde	Größe qkm.	Einwohnerzahl	Einkommen- und Körperschaftssteuer 1932 RM	auf 1 Einw	Grund- und Gebäudesteuer 1932 RM	auf 1 Einw.	Fürsorgelast je Einwohner vor der Reform
1. Abbehausen (alt)	28,55	2471	11 486	4,65	41 674	16 87	41,60
2. Esenshamm	23,90	1144	5 150	4,50	39 269	34,33	27,90
3. Seefeld	30,14	1787	4 602	2,58	31 419	17,58	23,10
Abbehausen (neu)	82,59	5402	21 238	3 93	112 362	20,80	32,45

Die Reform ging daher von dem Gedanken aus, daß dieses Mißverhältnis durch einen in den Gemeinden sich vollziehenden Lastenausgleich zu beseitigen sei, derart, daß leistungsschwache Gemeinden grundsätzlich mit solchen Gemeinden, die steuerlich besser gestellt waren, zu vereinigen wären. Von diesen gab es in Oldenburg eine ganze Reihe, unter denen sich sogar einzelne befanden, die ihre Steuermöglichkeiten nicht einmal voll ausnutzten. Hier sollte die neue räumliche Gestaltung einen Ausgleich schaffen, damit Steuerkraft und Belastung in ein möglichst gleiches Verhältnis gebracht wurden.

Dieser Gedanke war bereits für die Neugliederung Württembergs in dem Gutachten des Reichssparkommissars vertreten worden[221]) und hatte hier die Bezeichnung „räumlicher Lastenausgleich" gefunden. Mit Rücksicht darauf, daß man in Oldenburg eine gleich-

[220]) Raab, Reich und Länder, 1934, S. 266.
[221]) I. Hauptband, S. 16.

mäßige gemeindliche Finanzwirtschaft vor allem auch für die Zukunft zu erzielen sich bemühte, sprach man hier von einem „Dauerausgleich".

Im Ergebnis ist daher festzustellen, daß die Raumgestaltung in jedem Fall die örtliche Finanzkraft der neugebildeten Gemeinde gegenüber den vorher bestehenden einzelnen Teilen steigert. Das ist nicht nur bei Vereinigung von leistungsschwachen und -kräftigen Gemeinden der Fall, sondern ist auch ein Erfolg der Vereinigung von Gemeinden mit schwacher Finanzkraft. Die erreichte höhere durchschnittliche Leistungsfähigkeit bewirkt für die neue Gemeinde — als Folge der größeren Selbständigkeit — die Steigerung des Verantwortungsgefühles und ist ein Ansporn für die Sparsamkeit. Sie tritt nach außen vor allem durch die gleichmäßige Anspannung der Steuerkraft in Erscheinung. —

c) α) Schließlich lassen sich für die Vergrößerung des Gemeindegebietes politische Gesichtspunkte anführen. Die Aufteilung des Reiches in so zahlreiche kleine Gemeinden erschwert eine politische Erfassung erheblich, da die Besetzung dieser vielen Stellen des Bürgermeisters durch fähige, auch in politischer Hinsicht wirklich geeignete Persönlichkeiten kaum durchführbar ist.[222]) Denn im Interesse einer mit der Bevölkerung eng verbundenen Verwaltung erscheint es wünschenswert, wenn der Gemeindeleiter auch wirklich aus den Einwohnern seiner oder einer benachbarten Gemeinde stammt, da er in diesem Falle in ganz besonderer Weise mit den örtlichen Voraussetzungen vertraut ist. —

β) Außerdem gewinnt dieses Problem insofern an Bedeutung, als die Frage nach dem Aufbau der ehrenamtlichen Verwaltung in Oldenburg in ganz besonderer Form gelöst worden ist. Der Gemeindevorsteher, der hier auch in Gemeinden von 10 000 und mehr Einwohnern ehrenamtlich tätig ist, führt seine Geschäfte ohne einen sonstigen Hauptberuf. Er erhält daher eine Vergütung (etwa 3000 Reichsmark), ist aber nicht hauptberuflicher Beamter, sondern gewissermaßen hauptberuflicher Angestellter der Gemeinde, d. h. er steht insofern ungünstiger als ein Beamter, als er nicht die Vorteile und Sicherheiten der Berufsbeamtenstellung hat; andererseits aber ist er angesichts des Umfanges seiner Tätigkeit nicht in der Lage, noch einen anderen Beruf — wie es beim Ehrenbeamten in der Regel der Fall ist — auszuüben.

γ) Die bisher vorliegenden Oldenburger Ergebnisse erscheinen ziemlich günstig. Die Oldenburger Denkschrift belegt die Erfolge zahlenmäßig sehr eingehend; ebenso äußert sich Theilen,[223]) und das Gutachten über die Verwaltung des Oldenburger Amtes und Amtsverbandes.[224]) Auch hier sprechen die gewonnenen Ergebnisse deutlich für eine erhebliche Leistungssteigerung der neuen Olden-

[222]) Vgl. Theilen, a.a.O., S. 17.
[223]) Reich und Länder, Sonderheft 9, Jahrg. 1935.
[224]) Deutsche Reichsgemeinde oder Dorf, S. 34 f.

burger Großgemeinden. Es muß aber bei der zahlenmäßigen Erfassung der Oldenburger Gemeindereform folgendes berücksichtigt werden. Zunächst stammen fast sämtliche Gutachten und Berichte aus dem Jahre 1934. Dieser Zeitpunkt war unbedingt zu früh gewählt, um den zur Gewinnung eines objektiven Bildes nötigen geschichtlichen Abstand zu haben. Außerdem aber muß beachtet werden, daß auch in anderen Teilen Deutschlands die Lage der Gemeinden seit 1933 eine Besserung gezeigt hat, die im wesentlichen auf die allgemeine Besserung der Wirtschaftslage zurückzuführen ist.

E. a) Den geschilderten Vorzügen einer territorialen Gemeindereform gegenüber sind, insbesondere im Anschluß an die auf Grund der Oldenburger Reform entstandenen Diskussion verschiedene Nachteile entgegengehalten worden. Die Oldenburger Denkschrift[225]) selbst äußert zwei Bedenken, und zwar wird zunächst die Frage gestellt, ob die neu geschaffenen Gebilde das vergrößerte Gebiet noch überschen können. Mit Rücksicht auf die aus der Reform sich sich ergebende Vereinheitlichung und das erheblich höhere Niveau der neuen Verwaltung wird diese Frage jedoch mit der Denkschrift zu bejahen sein. Weiterhin wird geprüft, ob sich aus der Verlängerung der Wege zu den Verwaltungsstellen nachteilige Folgen für die Einwohner ergeben. Diese Frage wird zwar bejaht, doch glaubt man die Nachteile dadurch ausgeglichen, daß die neuen Verwaltungsstellen ständig und in besser ausgebildeter Weise zur Verfügung stehen (Näheres s. unten S. 200).

b) Auf einen weiteren sehr beachtlichen Punkt weist Loschelder anläßlich eines vor höheren Verwaltungsbeamten gehaltenen Vortrags hin. Die Größe der in Oldenburg entstandenen Gemeinden macht es erforderlich, um überhaupt eine ehrenamtliche Gemeindeleitung zu ermöglichen, dieser eine besondere Form zu geben (vgl. S. 133). Demzufolge ist der Gemeindeleiter, da er nicht die Unabhängigkeit und finanzielle Sicherstellung eines Beamten genießt, andererseits aber, da er, ohne sonstige berufliche Betätigung, auf die Vergütung seiner Stellung als Gemeindeleiter angewiesen ist, sehr vom Wohlwollen seiner Vorgesetzten abhängig; es liegt daher die Gefahr nahe, daß er sich in seiner Meinung beeinflussen läßt, worin eine Gefahr für die Selbstverwaltung liegt. Auch ist diese neugeschaffene Zwischenstellung zwischen hauptamtlicher und ehrenamtlicher Betätigung weder in dem einen noch in dem anderen Sinne voll befriedigend. Daher wird, wie Loschelder unter Hinweis auf die Rheinisch-Westfälischen Aemter betont, die Entwicklung im Ergebnis dahingehen, daß der Größe der Gemeinde entsprechend der Gemeindeleiter als Berufsbeamter angestellt wird. Hierdurch entständen auf der einen Seite wieder höhere Kosten, andererseits aber verkörpert diese Entwicklung auch die kaum zu unterschätzende Gefahr der Bürokratisierung.

---

[225]) S. 49.

c) Das bedenklichste Argument gegen die territoriale Reform ist der Vorwurf, daß dieser Eingriff das Gefühl der Zusammengehörigkeit und der Heimatverbundenheit im engeren Raum der Gemeinde zerstöre. Die aus verstreuten Siedlungen bestehende Großgemeinde sei insbesondere bei rein ländlicher Bevölkerung nicht geeignet, diese mit ihrer Verwaltung zu einer lebendigen Einheit zusammenzuschließen. So äußert sich Koettgen:[226]) „Es ist daher die große, nicht ernst genug zu nehmende Frage, ob man „dem Bauern mit seinem Dorf nicht die ihm gemäße Lebensform zerschlägt" ... „seine Scholle, seine Heimat" muß von ihm auch noch wirklich erlebt werden können.[227])

Dieser Einwurf erscheint absolut berechtigt. Es geht jedoch m. E. zu weit, darauf die völlige Ablehnung territorialer Reform begründen zu wollen, vielmehr ist diese Verbundenheit nur die Grenze für die Größe der Gemeinde,[228]) die nicht überschritten werden soll. — Außerdem beweist die völlig verschiedene Größe der Gemeinden, wie sie die folgende Tabelle zeigt, daß eine volksnahe Verwaltung nicht nur in kleinen, sondern auch in großen Gemeinden bisher möglich war, soweit die Siedlung in sich ein zusammenhängendes Gemeinwesen ergab. Auf der anderen Seite wird diese Ansicht auch durch die Tatsache bekräftigt, daß schon längst vor der Oldenburger Reform auf kleinen Teilgebieten Zusammenlegung und Neubildung größerer Gemeinden erfolgte.[229])

d) Schließlich muß beachtet werden, daß in einer erheblich vergrößerten Gemeinde die Durchführung des Führerprinzips erheblich erschwert wird, da der Gemeindeleiter den Ueberblick verliert. Er ist dann auf die Hilfe der ihm unterstellten Organe angewiesen und es besteht die Gefahr, daß diese ihm über den Kopf wachsen; ebenso wie dem Gemeindeleiter der sachliche Ueberblick verloren geht, wird auch der räumliche beeinträchtigt, da in räumlich zu ausgedehnten Gemeinden die Randgebiete leicht vernachlässigt werden.

Aus diesem Grunde schlägt Kollmann,[230]) um eine gut funktionierende Verwaltung in allen Teilen zu gewährleisten, vor, in den entfernteren Orten einen Einwohner zur Vermittlung des Verkehrs vom Gemeindeleiter zur Bevölkerung einzusetzen, unter Verweisung auf die oldenburgische Einrichtung der Bezirksvorsteher. Ganz abgesehen von der Verteuerung, die hierdurch entsteht, würde die Entwicklung zwangsläufig zur allmählichen Erweiterung der Befugnisse dieser Stellen führen, neue Interessengebiete würden entstehen, und der Erfolg wäre die verwaltungsmäßige Uneinheitlichkeit der möglicherweise die räumliche Trennung folgt.

Im Ergebnis spricht aber auch dieser Gesichtspunkt nicht grundsätzlich gegen jede Territorialreform, sondern gleichfalls nur gegen

---

226) Jahrb. für Kommunalw. 1935, S. 12.
227) Kollmann, Deutsche Verwaltungsblätter, S. 265.
228) Kollmann a.a.O., S. 265, dgl. Theilen, a.a.O., S. 22.
229) Vgl. die Uebersicht bei Kollmann, a.a.O., S. 262 ff.
230) a.a.O., S. 285.

	Preußen	Bayern	Sachsen	Württemberg	Baden	Thüringen	Hessen	Mecklenburg	Vor der Reform Oldenburg	Braunschweig	Anhalt	Lippe	Schaumburg-Lippe
Anzahl der Gemeinden	30466	7987	2911	1871	1535	1962	982	1970	144	446	293	173	78
Größe ders. qkm . .	9,41	9,42	4,98	10,32	9,59	5,86	7,56	8,17	44,5	8,15	7,45	7,02	4,35
Zahl der Einwohner im Durchschnitt	147	665	967	1044	1068	636	1049	302	3209	820	695	1015	640
Bevölkerungsdichte .	136,5	101,4	346,07	139,1	161,02	142,6	185,5	92,4	90,05	141,3	158,1	147,6	148,3
Davon Gem. mit wenig. als 100 Einwohner	2486	130	326	1	17	258	54	515	4	16	46	5	9
100—500	17625	4621	1448	684	607	1142	395	1323	49	238	158	74	42
500—1000	5970	2079	498	623	444	307	263	64	17	118	43	56	18
1000—2000	2439	756	303	376	264	140	130	15	6	50	21	23	6
2000—5000	1232	286	204	132	161	79	91	35	30	15	13	10	1
5000—20000	550	87	112	44	35	26	33	14	34	8	8	5	2
20000—100000	130	23	16	10	5	10	4	4	4	—	4	—	—
über 100000	34	5	4	1	2	—	1	—	—	1	—	—	—

Zusammengestellt aus Kollmann, Deutsche Verwaltungsblätter, 1935, Heft 11 u. 12.

die übermäßige Ausdehnung des Gemeinderaumes. Aus diesem Grunde ist es m. E. nicht möglich, die durch die Oldenburger Reform geschaffenen Gemeindegrenzen in diesem Umfange als Maßstab für andere Teile Deutschlands zu wählen. Die Durchschnittsgröße der übrigen deutschen Gemeinden ist 7,68 qkm,[231]) während die neugeschaffenen oldenburgischen Gemeinden eine Größe von 93,7 qkm haben. Im gleichen Maßstab steht die durchschnittliche Einwohnerzahl der Oldenburger Gemeinden mit denen des übrigen Deutschlands. Diese daher zu den Oldenburger Größeverhältnissen zusammenzulegen, wäre in der Tat eine Lösung, auf die die geäußerten Bedenken völlig zuträfen, da die entstehenden Gebilde kaum noch als Gemeinden in dem hier angestrebten Sinne anzusprechen wären. Ein sinnvolles Maßhalten ist vielmehr die Vorbedingung einer erfolgversprechenden Raumgestaltung.

Auch die Gegner der territorialen Neugliederung sind sich im wesentlichen darüber einig, daß „Zwerggemeinden" beseitigt werden müßten, während im übrigen die bestehenden Gemeindegrenzen erhalten bleiben sollen. Das ist unbedingt richtig und wird auch durch das im vorhergehenden Gesagte keineswegs bestritten. Fraglich ist vielmehr nur, was man unter dem ziemlich nichtssagenden Begriff einer Zwerggemeinde sich vorzustellen hat. Sind das nun Gemeinden von weniger als 100 Einwohnern oder sind auch schon solche von mehreren hundert oder sogar tausend Einwohnern hierunter zu rechnen, die ja im Vergleich mit einer durchschnittlichen Stadtgemeinde immerhin zwerghaft erscheinen?

Das Fehlen irgendwelcher zahlenmäßigen Angaben bei den Schriftstellern nicht nur über den Umfang von Zwerggemeinden, sondern über den im Interesse möglichster Leistungsfähigkeit wünschenswerten Gemeindeumfang überhaupt ist wohl darauf zurückzuführen, daß Zahlen allzu leicht zu einem starren Schematismus führen können. Erscheint schon an und für sich der Versuch gewagt, gewisse Richtlinien — sei es auch nur in allgemeinster Form — für die einheitliche Neubildung der Gemeinden aufzustellen, ohne dabei zu der unbedingt abzulehnenden Vereinheitlichung in Gestalt einer „Einheitsgemeinde" zu gelangen, so steht die Erfassung dieser Gesichtspunkte in zahlenmäßigen Formeln direkt im Widerspruch mit einer Gemeindebildung, die den örtlichen Verhältnissen gerecht wird.

Es ist aus diesem Grunde nicht möglich, einen allgemein gültigen Schlüssel für die Zusammenlegung oder Aufteilung der Gemeinden zu finden. Trotzdem besteht das Bedürfnis, sich einmal konkret die Größe der angestrebten Gemeinden vor Augen zu führen; denn jeder Raum — sofern er nicht gegenwärtig und anschaulich ist — kann nur durch Zahlen umrissen werden.

F. Auszugehen ist dabei von den tatsächlich bestehenden Größenverhältnissen der Gemeinden. Die neu zu schaffenden Gemeinden

[231]) Vgl. die Tabelle S. 67 — Der Wert ist unter Ausschließung Oldenburgs berechnet.

dürfen im Verhältnis zu den bestehenden Gemeinden, aus denen sie sich jeweils aufbauen, keine übermäßige Größe aufweisen. Denn die Vorzüge der Territorialreform werden immer nur bis zu einer bestimmten zahlenmäßigen Grenze die Nachteile überwiegen, insbesondere ist die Gefahr, oberhalb dieser Grenze die örtliche Verbundenheit der Gemeinde zu zerstören, außerordentlich groß.

Wie die vorstehende Tabelle zeigt, haben in allen Ländern die jeweils größte Anzahl der Gemeinden nur eine Einwohnerzahl von 100 bis 500 Einwohnern. Das bestätigt einerseits die oben erörterte dringende Notwendigkeit der Reform; andererseits belegt das zahlenmäßig die gleichfalls schon erwähnte Tatsache, daß es nicht möglich sein dürfte, Gemeinden im Oldenburger Umfang in anderen Teilen Deutschlands zu schaffen. Die anzustrebende Gemeindegröße muß vielmehr in geeigneter Weise zu den bestehenden Zahlenverhältnissen in Beziehung gebracht werden.

Diese Betrachtung hat jedoch für Gemeinden von über 10 000 Einwohnern — soweit sie nicht überhaupt kreisfrei sind — nur beschränkte Bedeutung: Gemäß § 38 DGO ist hier die Grenze, oberhalb derer die Bestellung der Bürgermeister und Beigeordneten hauptamtlich erfolgen muß. Das Ziel einer, dem oben erörterten Selbstverwaltungsbegriff gerecht werdenden kommunalen Grenzziehung hat es aber zu sein, die Verwaltung der Gemeinde in Hände von Ehrenbeamten zu legen (s. oben). Das ist nicht nur rechtlich, sondern auch rein tatsächlich bei Gemeinden von über 10 000 Einwohnern nicht möglich; denn die Verwaltung ist hier zu umfangreich und verwickelt, als daß die erforderliche Sachkenntnis bei einem Ehrenbeamten vorausgesetzt werden könnte.

Auch Gemeinden von erheblich weniger als 10 000 Einwohner werden der Verwaltung durch Ehrenbeamte Schwierigkeiten bereiten. Daher nennt die Ausführungsanweisung zu § 39 RGO eine weitere Mindestgrenze von 3000 Einwohner, die ohne Grund auch bei räumlicher Neugestaltung nicht unterschritten werden soll. Insbesondere in Gegenden mit starker Industrie wird die Bearbeitung der Steuerfragen Fachkräfte in den führenden Stellen verlangen, sodaß auch hier von der Möglichkeit, durch die Hauptsatzung Berufsbeamte einzusetzen, Gebrauch gemacht werden wird.[232])

Schließlich wird aber die zu schaffende neue Gemeinde — und das ist vielleicht als oberstes Merkmal zugrunde zu legen — sich in besonderem Maße an der bestehenden Größe der Gemeinden zu orientieren haben, sodaß, wie schon erwähnt, der Sprung von der Größe der heute vorhandenen Gemeinden zu den neuen größeren Gemeinden kein allzu großer ist. Es gibt auf Grund der Volkszählung von 1933 (vgl. Tabelle) rund 32 000 Ortsgemeinden, die noch nicht 500 Einwohner haben. Diese Zahl zeigt mit Deutlichkeit, daß die Mehrzahl aller Gemeinden kaum einer durchschnittlich anzustrebenden Größe entspricht, doch ist es nicht möglich, diese

[232]) Vgl. Küchenhoff-Berger, Anm. 2 zu § 39 RGO.

Gemeinden auf einmal zu Gemeinden von mehreren Tausend Einwohnern zu vergrößern, ohne daß die Bürger überhaupt jeden Zusammenhang mit der Verwaltung verlieren.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen sollte die alleroberste Grenze bei höchstens 3000 Einwohnern liegen. Diese Zahl versteht sich für ein durchschnittliches, nicht zu dicht besiedeltes, aber auch nicht zu menschenleeres Gebiet, in dem, vielleicht als Sitz der Verwaltung, ein oder auch mehrere Ortschaften oder kleinere Städte von etwa 500 bis 1500 Einwohnern liegen. Fehlen diese Orte, so liegt die obere Begrenzung unter Abzug dieser Zahlen entsprechend niedriger. So schlagen beispielsweise Fachkenner der Oldenburger Verhältnisse für die Uebertragung der dortigen Grundsätze auf die östlichen Gemeinden eine Größe von höchstens 2000 Einwohnern, gegliedert in etwa vier bis sechs Dörfern, vor. Hiermit deckt sich auch im wesentlichen die Ansicht von Kollmann, der als ausgezeichneter Kenner der bayerischen Verhältnisse gilt; er schlägt vor, rein landwirtschaftliche Gemeinden im wesentlichen nicht größer als 2500 Einwohner zu bemessen. In gleicher Richtung liegen auch die Vorschläge des Vorstehers des Bezirksamtes Weilheim (Bayern), der den Idealtyp einer Gemeinde in einer Größe von 1000 bis 1500 Einwohnern erblickt und die Gemeinden seines Bezirks auf diese Größe zusammenlegen will.

Gemeinden dieses Umfangs werden von ehrenamtlichen Organen, denen ein ausgebildeter Gemeindeschreiber an die Seite gestellt ist, in der Regel ohne Schwierigkeit und ohne Gefahr, daß dieser dem Gemeindeleiter über den Kopf wächst, verwaltet. Soweit aber größere Gemeinden bestehen, oder durch besondere Umstände bedingt werden, sind diesen keineswegs ihre verwaltungsmäßige Zweckmäßigkeit abzusprechen.

Die untere Grenze liegt etwa bei einer Einwohnerzahl von 800 bis 1000 Einwohnern. Leistungsfähige Gemeinden unter dieser Grenze sind unter günstigen Verhältnissen sehr wohl denkbar (Industriegegend, gute Bedingungen für Landwirtschaft und Gewerbe). In gewissem Sinne wird dies von der DGO bestätigt, da der Gesetzgeber selbst nicht glaubt, daß Gemeinden unter dieser Größe den normalen Anforderungen gewachsen sind; denn § 43, 1 Satz 2 DGO läßt ausnahmsweise verwandtschaftliche Beziehungen zwischen Bürgermeister und Beiräten zu, weil der Personenkreis dieser „Zwerggemeinden“[233]) zu klein ist.

Innerhalb dieser Zahlengrenze liegt die theoretisch günstigste Gemeindeausdehnung, eine Regel, bei der es beinahe ebensoviele Ausnahmen wie zutreffende Fälle geben wird! Je nachdem der eine oder der andere der noch zu erörternden Gesichtspunkte auf Grund der tatsächlichen Verhältnisse die ausschlaggebende Rolle spielt, werden diese Zahlen in der einen oder anderen Richtung schwanken.

Andererseits zeigt aber auch dieser Vergleich mit der tatsäch-

[233]) Vgl. Amtl. Begründung zu § 43, iff. 1 DGO.Z

lichen Größe der bestehenden Gemeinde, daß in der Tat ein großer Teil derselben den genannten zahlenmäßigen Anforderungen entspricht. Daß sie erhalten bleiben sollen, ist selbstverständlich. Aber auch unter der genannten Grenze von 800 bis 1000 Einwohnern, ja sogar in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern können leistungsfähige Kleingemeinden vorkommen. Auch sie sollten, soweit möglich, erhalten bleiben.

G. Den Ausschlag der zahlenmäßigen Begrenzung werden letzten Endes doch die tatsächlichen Voraussetzungen, bestehend in besonderen geographischen, geschichtlichen, wirtschaftlichen und anderen Momenten geben. Ein Vergleich der Gemeindegrößen in den einzelnen Ländern in der obigen Tabelle zeigt die absolute Verschiedenheit der kommunalen Einheiten in allen Teilen Deutschlands. Daraus folgt die Unmöglichkeit, die territoriale Reform überall in gleicher Weise und in gleichem Umfang durchzuführen. Es kann auch nicht im Rahmen einer allgemeinen Untersuchung die Frage entschieden werden, wo allein die Territorialreform das richtige Mittel zur Schaffung der Voraussetzungen des dem § 4 RGO entsprechenden Gemeinde ist.

Soweit Unterlagen[234]) von maßgeblicher Stelle vorliegen, soll der -- sicherlich in der Praxis häufig widerlegbare -- Versuch einer Zusammenstellung der Länder erfolgen, in denen m. E. die Territorialreform mit Erfolg durchführbar ist.

a) Für eine umfangreiche räumliche Neugliederung scheinen sich zunächst in Bayern günstige Voraussetzungen zu bieten.[235]) Um die Neugestaltung in geeigneter Weise vorzubereiten, sind bereits an den verschiedensten Stellen des Landes vollzugsfähige, alle Einzelheiten berücksichtigende Pläne aufgestellt worden, deren Ergebnis recht befriedigend war. „Es haben sich keine unüberwindlichen Schwierigkeiten gezeigt, die kleineren Gemeinden entsprechend zusammenzufassen und neue Gemeinden zu bilden, die ohne allzu große Entfernung der größeren Ortschaften von den neuen Gemeindehauptorten aufzuweisen, geeignet sind, in kurzer Zeit verwaltungsmäßig zusammenzuwachsen, die dem Bürgermeister vollen Ueberblick über di eGemeinde belassen und die erforderliche Fühlung des Bürgermeisters mit der Gemeinde gewährleisten . . ."[236])

Insbesondere erscheint der oberbayerische Bezirk Weilheim zur Zusammenfassung in große Gemeindeeinheiten geeignet, da dort, ähnlich wie in Oldenburg, schon von jeher größere Gemeinden bestanden, so daß die Bevölkerung an umfangreiche Gemeindegrenzen

---

[234]) Auf Veranlassung von Ministerialrat Loschelder sind aus verschiedenen Teilen Deutschlands Gutachten bezüglich der Aussichten der Territorialreform erstattet worden.

[235]) Vgl. Kollmann, Deutsche Verwaltungsblätter, München 1935, Heft 11/12, S. 298 f.

[236]) Ders. S. 299.

gewöhnt ist.[237]) Trotz der teilweise vorhandenen geographischen Schwierigkeiten würde eine Reform auf verwaltungsorganisatorischer Grundlage keine befriedigenden Ergebnisse erzielen, vielmehr ist eine Reform auf territorialer Grundlage das geeignete Mittel zur Schaffung einer Gemeinde, die

1. „die Volksverbundenheit der Gemeindeangehörigen untereinander und mit dem Bürgermeister" wahrt und
2. „so leistungsfähig ist, daß sie... einen berufsmäßigen Gemeindeschreiber anstellen und eine den Bedürfnissen des Publikums entsprechend geöffnete Kanzlei errichten kann.[238])

Auch in Sachsen bieten sich der Schaffung vergrößerter Gemeinden günstige Aussichten; besonders kennzeichnend ist hier die Dichte der Besiedlung,[239]) die auf 1 qkm 346,8 Einwohner beträgt. Das spricht m. E. für eine territoriale Zusammenfassung, da auch bei einer in gesunden Grenzen sich haltenden räumlichen Ausdehnung ohne Schwierigkeit eine Gemeinde mit ausreichender Einwohnerzahl gebildet werden kann.

Eine sich auf alle Gemeinden gleichmäßig erstreckende räumliche Neugliederung wird nur in ganz wenigen, kleineren, z. T. hier nicht erörterten Ländern durchführbar sein. Auch in den vorstehend genannten Ländern wird die eine oder andere Ausnahme vorhanden sein.

b) Besonders uneinheitlich liegen die Verhältnisse in Preußen, was mit der Größe des Landes und mit Rücksicht auf die völlig anderen Bedingungen der westlichen und östlichen Provinzen zu erklären ist. Die insgesamt 352 betragende Zahl der Landkreise zergliedern sich in durchschnittlich 85 Gemeinden. Von dieser Durchschnittszahl weichen die Gemeinden der Provinz Ostpreußen insofern ab, als hier die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden infolge ihrer Kleinheit eine bedeutend höhere ist und etwa um die Zahl 90—100 liegt. Trotzdem ist es gerade in Ostpreußen fraglich, ob der Möglichkeit einer territorialen Reform Erfolg beschieden sein wird.[240]) Der kommunalen Zusammenfassung stellen sich insofern erhebliche Schwierigkeiten in den Weg, als infolge der weiten, flächenmäßigen Ausdehnung verhältnismäßig unaufgeschlossener und unbebauter Territorien sich schon von jeher das kommunale Leben auf das Dorf konzentrierte. Hier ist das Dorf in der Tat die Urzelle der Gemeinde, und mit ihm steht und fällt diese, da die ostpreußische Landbevölkerung kaum in einer aus mehreren Ortschaften mit den hier üblichen Entfernungen bestehenden Gemeinde zu vereinen sein

---

[237]) Vgl. das Gutachten des dortigen Landrates. Nicht veröffentlicht; eingesehen im Dtsch. Gem.-Tag.

[238]) Weilheimer Gutachten, S. 12. Die in der Anlage ausgearbeiteten Entwürfe sehen eine Vereinigung von 15 Gemeinden unter 500 Einwohnern vor, wodurch eine Ersparnis von 16 000 RM. zu erzielen ist.

[239]) Auf Grund der Volkszählung vom 16. Juni 1933.

[240]) Ueber die diesbezüglichen im Kreise Pillkallen, Reg.-Bez. Gumbinnen aufgestellten Versuche liegen zur Zeit noch keine Ergebnisse vor.

wird. Auch sind die Gemeinden finanziell überwiegend gesund, während den Gemeindeverbänden die erforderlichen Finanzkräfte zum großen Teil fehlen,[241]) so daß sich genau das umgekehrte Bild ergibt wie in Oldenburg. Eine territoriale Neugestaltung ist daher nur in einzelnen Teilen möglich und erforderlich. Grundsätzlich werden hier die territorialen geschichtlichen Voraussetzungen die Erhaltung des bestehenden Zustandes erforderlich machen.

Trotzdem besteht auch hier das Bedürfnis, die kleinen, ehrenamtlich verwalteten Gemeinden in der Erledigung der komplizierten verwaltungstechnischen Aufgaben zu unterstützen.[242]) In diesem Fall muß neben oder an die Stelle der nicht durchführbaren Raumgestaltung eine der oben (S. 60) erörterten Verwaltungsmaßnahmen treten, die zwar nicht in der Lage sind, eine sinnvolle Gestaltung des Gemeinderaumes zu ersetzen, die aber doch geeignet sein können, die hauptsächlichen Unzulänglichkeiten zu überbrücken. —

Eine weitgehende territoriale Reform erscheint jedoch mit Erfolg in den größten Teilen Brandenburgs durchführbar.[243]) Es sind hier schon umfangreiche Zusammenlegungen mit dem Ziel der Schaffung größerer Gemeindeeinheiten erfolgt, die in der Regel die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt haben. Wo jedoch die räumliche Neugliederung an den tatsächlichen Verhältnissen scheitert, können auch hier Verwaltungsaktuare nach württembergischem Vorbild eingesetzt werden.[244])

In ähnlicher Weise wie in Preußen liegen auch in Baden die Verhältnisse sehr uneinheitlich. Das Land vereinigt in sich dicht besiedelte Teile in der Rheinebene mit verhältnismäßig großen Gemeinden, Teile mit sehr dünner Besiedelung, nämlich die Waldflächen im Süden und Teile mit bäuerlicher Bevölkerung und durchschnittlicher Dichte. Eine gleichmäßige Vergrößerung der Gemeinden läßt sich daher nicht überall durchführen. Die günstigsten Voraussetzungen finden sich in den dichtbesiedelten Rheingebieten, wo eine ... „unter Vermeidung jeder Art von schematischer Aufteilung“[245]) erfolgende gleichmäßige Vergrößerung der Gemeinden möglich ist.

---

[241]) Vgl. die utachten ostpreußischer Landräte.

[242]) Es geht jedoch zu weit, wenn daraus der Schluß gezogen wird, die Selbstverwaltung sei hier völlig unterhöhlt, so daß sie nur noch als Fiktion anzusehen ist: so Lohmann in Deutsche Verwaltung vom 20. 7. 1935, S. 210.

[243]) So die nicht veröffentlichten Berichte aus dem Landkreis Landsberg. Bemerkenswert ist die ausdrückliche Ablehnung der Uebertragung der Oldenburger Ausmaße.

[244]) Auch im hannoverschen Regierungsbezirk Aurich werden auf Veranlassung des Ministerpräsidenten Göring Versuche zur Neubildung der Gemeinden unternommen, deren noch abzuwartende Ergebnisse als Grundlage für eine dort in größerem Umfang durchzuführende Reform Bedeutung haben werden.

[245]) Fees, Reich und Länder 1935, S. 7 ff. Das zitierte Beispiel scheint jedoch sich allzu sehr an oldenburgischen Größen zu orientieren, da es die Vereinigung von drei Gemeinden zu einer von rund 8500 Einw. vorsieht. — Für die Raumreform spricht auch das Gutachten des Reichssparkommissars; dort weiter Literaturangaben.

Wie diese Beispiele zeigen, ist die territoriale Reform keineswegs überall in gleicher Weise geeignet und befähigt, Gemeinden zu schaffen, die den Anforderungen des § 4 RGO entsprechen. Nur allzu häufig scheitert die räumliche Neugliederung an den bestehenden geschichtlichen und geographischen Voraussetzungen. Auch wirtschaftliche Schwierigkeiten können einer kommunalen Neugliederung hindernd im Wege stehen. So würde z. B. in Thüringen infolge der nestartigen Verteilung der einzelnen Industrien die Zusammenfassung von vornherein in stärkstem Maße durch die natürlichen Verhältnisse festgelegt sein.[246])

Daher ist es erforderlich, dort, wo die Raumvergrößerung ganz oder zum Teil undurchführbar ist, mit den erwähnten Mitteln verwaltungsorganisatorischer Art die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu steigern. Wenn dies in der Regel auch kein vollwertiger Ersatz für eine die Verwaltungsschwäche von Grund auf beseitigenden räumlichen Neugestaltung ist, so wird doch überwiegend die völlige Unfähigkeit hierdurch zu beseitigen sein.

Dank der Verwaltungsaktuare besteht in Württemberg eine Gemeindeverwaltung, die in der Regel ihren Aufgaben sich gewachsen zeigt, sodaß das Gemeindegebiet nur in einzelnen Teilen zu verändern sein wird.[247])

In der Rheinprovinz und Westfalen kommt eine allgemeine Raumgestaltung nicht in Frage, weil dort die Aemterverfassung besteht. Diese hat sich in den genannten Provinzen bewährt. Man braucht nicht allgemein eine Raumvergrößerung vorzunehmen, weil ein großer Teil der Gemeindeaufgaben von den leistungsfähigen Aemtern vorgenommen werden. — Die Möglichkeit der Ausdehnung der Aemterverfassung ist jedoch bereits im Vorangegangenen mit ablehnendem Ergebnis erörtert worden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß nicht nur in Preußen, sondern im ganzen Deutschen Reich eine Reform der ländlichen Gemeinde durch territoriale Neugestaltung einer den jeweiligen Verhältnissen angepaßten Einzelregelung bedarf. Die Vergrößerung des Gemeindegebietes ist grundsätzlich eine Forderung der verwaltungsmäßigen Zweckmäßigkeit, die auch im Gesetz ihre Stütze findet (§ 4 RGO). Sie muß einen geeigneten Maßstab zu den bestehenden Verhältnissen bilden, um den Gemeinden die örtliche Verbundenheit zu sichern. Erst wo sich der räumlichen Neugliederung unüberwindbare Schwierigkeiten in den Weg stellen, kann durch geeignete, dem Einzelfall gerecht werdende Verwaltungsmaßnahmen Abhilfe geschaffen werden.

---

[246]) Vgl. v. Hausen, Reich und Länder, 1931, S. 303. Allerdings kann dem Verfasser im Ergebnis nicht zugestimmt werden, da übersehen wird, daß allein die Verteilung der Lasten auf eine vergrößerte Kopfzahl erhebliche finanzielle Vorteile mit sich bringt.

[247]) Etwas weitgehend erscheint daher m. E. das Gutachten Württemberg des Reichssparkommissars.

IV. Abschnitt:

Raumgestaltung der städtischen Gemeinde.

Galt die vorangegangene Untersuchung der Raumgestaltung der ländlichen Kleingemeinde, so soll nunmehr geprüft werden, ob und mit welchem Ziel die Reform des städtischen Gemeinderaumes erforderlich ist.

Die Notwendigkeit der städtischen Gebietsreform ist eine Folge des machtvollen Anwachsens der Großstädte. Einen kurzen Ueberblick geben folgende Zahlen: In den Jahren 1910 bis 1933 wuchsen die Kleinstädte um 8,8%, Mittelstädte um 6,7%, Großstädte um 46,7%. Im Jahre 1871 lebten noch nicht ganz 5% der Bevölkerung in den Großstädten, wohingegen heute 30,2% in der Großstadt, 26,2% in Mittelstädten und 10,6% in den Kleinstädten leben. — Die ländliche Bevölkerung, d. h. die in Landgemeinden lebende Bevölkerung, betrug 1871 63,9% gegenüber nur 33% im Jahre 1933.[248])

Diese Entwicklung hat aber keineswegs seine Ursache in einer aus sich selbst heraus erfolgenden Ausdehnung der Städte durch Geburtenüberschuß gehabt; außerdem zeigt die Statistik, daß die Sterblichkeitsziffer in den Städten höher als die der Geburten war. Daher liegt der Grund in einer großen Zuwanderung und in der Vereinigung mit anderen Gemeinden in Form von Eingliederung oder Zusammenschluß. Dieser zweite Gesichtspunkt ist eine Folgeerscheinung des ersten; denn der Zustrom von Landbevölkerung, wie er besonders um die Jahrhundertwende ungeahnte Formen annahm, machte die Beschaffung von Wohnflächen erforderlich.

Hinzu kamen verschiedene Erwägungen steuerlicher, wirtschaftlicher und verkehrspolitischer Art, die dazu führten, daß die Städte sich mit großer Schnelligkeit ausdehnten. Der Grund zu der Bevorzugung der Großstädte lag auch darin, daß ihre großen kommunalwirtschaftlichen Leistungen besonders sinnfällig waren.[249]) Nicht zum wenigsten war es auch das Geltungsbedürfnis und der Wunsch, kreisfrei zu werden, der die Städte zu immer neuen Eingemeindungsanträgen veranlaßte.[250]) Es ist verständlich, daß sich die hiervon betroffenen Landkreise und Landgemeinden mit allen Mitteln wehrten, um sich ihre Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit zu erhalten. Die Behauptung, die eine oder andere Maßnahme geschähe im Interesse der Allgemeinheit, diente beiden Seiten dazu, um ihre eigenen Vorteile in geeigneter Weise wahrnehmen zu können. Das Fehlen einer einheitlichen Leitung von höherer Stelle öffnete eigennütziger Interessenpolitik Tor und Riegel.

---

[248]) Aus: Der Deutsche Gemeindetag, 1935, S. 550.

[249]) Vgl. Peters, Die deutschen Mittel- und Kleinstädte, herausg. vom Reichsstädtebund, 1930, S. 12 ff.

[250]) Die Eingemeindung als Rechtsform des Zusammenschlusses war dem derzeitigen Rechtszustand entsprechend ein organisatorischer, endgültiger, staatshoheitlicher Verwaltungsakt und beruhte auf Artikel 127 MV. in Verbindung mit § 4 f. des Gesetzes vom 27. Dezember 1927. Vgl. auch OVG 34/80, 37/405; Stier-Somlo, a.a.O., siehe auch S. 98 der Arbeit.

A. So ist es zu verstehen, daß insbesondere in den Jahren 1910 bis 1930 ein erbitterter Kampf um die Zweckmäßigkeit von Eingemeindungen entbrannte. Und zwar war nicht nur die Praxis daran beteiligt, sondern auch in der Wissenschaft wurden die für- und gegensprechenden Momente nach allen Richtungen beleuchtet. Dabei spielte das Problem der Raumgestaltung die ausschlaggebende Rolle, sodaß aus der Fülle der erfolgten kommunalen Gebietsveränderungen sich eine Reihe von Motiven entnehmen lassen, die über die Eingemeindungsfragen hinaus für alle kommunalen Grenzänderungen Bedeutung haben und im Folgenden zu erörtern sind.

a) 1. Für die Erweiterung der städtischen Grenzen wurden in erster Linie neben einer Anzahl anderer Argumente, denen keine allgemeingültige Bedeutung zukommt, geltend gemacht, daß die Verwaltung der Großstädte besser sei, als die der Kleinstädte und Landgemeinden, weil die Zentralisation der Aufgaben Verbilligung und Rationalisierung bedingt.[251])

Hiergegen führten die Gegner der Eingemeindung an, daß die kleineren Gemeinden weit übersichtlicher seien und die Verwaltung dementsprechend einfacher und auch billiger sei.[252])

Die eine oder andere Behauptung als ein für allemal gültiges Prinzip aufzustellen, ist wohl nicht richtig, vielmehr werden die Erfolge den verschiedenen Verhältnissen entsprechend bald der einen bald der anderen Ansicht recht geben. In der Regel dürfte der Ansicht von Peters[253]) zugestimmt werden können, der ausführt, daß die zentrale Verwaltungsform dort die richtige sei, wo eine größere Anhäufung von Menschen auf kleinem Raum eine Mehrheit von Verwaltungen nebeneinander ausschließt.

2. Diese Zentralisation aller Selbstverwaltungsaufgaben der eingemeindeten Glieder in der Stadtverwaltung ist im Interesse der Einheitlichkeit der Gemeindeführung gewiß erforderlich. Da diese starke Anhäufung von Befugnissen in der Hand der Zentralstelle aber in den meisten Fällen zu einer völligen Ueberlastung derselben geführt hat, versuchte man sich mit einer Dezentralisation auf Bezirksverwaltungskörper der eingemeindeten Teile zu helfen[254]) Hier-

---

[251]) So z. B. „Zur Frage der Aenderung der kommunalen Grenzen im Bezirk Dortmund-Hörde“ 1926 S. 11: „Die Stadt vertritt den Standpunkt, daß in möglichst großzügiger Weise eine endgültige Regelung für die nächsten Jahrzehnte getroffen werden muß, damit innerhalb von Groß-Dortmund die wirtschaftliche Entwicklung sich gleichmäßig in ruhigen Bahnen, unbeeinflußt von politischen Grenzen, vollziehen kann.“

[252]) Vgl. Landrat zur Nieden „Machtpolitik der Großstädte“, Zeitschrift für Selbstverwaltung 7. Jahrg., Heft 20, Constantin-Stein, die deutschen Landkreise, Deutscher Kommunal-Verlag, Schifferer, Eingemeindung oder nicht?

[253]) Gutachten Solingen Seite 5.

[254]) Hierzu vor allem der Aufsatz von Pagenkopf, Jahrb. für Kommw. 1934, II, S. 3 ff. Hier ist die Möglichkeit der Dezentralisation für die wichtigsten deutschen und ausländischen Großstädte untersucht (Wien, London, Paris, Newyork) mit dem Ergebnis, daß eine Dezentralisation und echte Selbstverwaltung sehr wohl möglich sei. Außerdem kann hier auf

gegen wird eingewandt, daß diese behelfsmäßige Dezentralisation niemals die Grundlage örtlich verbundener Selbstverwaltung sein könne und daher die Großstadt als der Tod der wahren Selbstverwaltung, wenn auch nicht zurückgebildet, so doch in der Neubildung gehindert werden müsse.[255]) Der labile Großstadtcharakter ist oberflächlich und einer im Volke stehenden Verwaltung weniger zugänglich, als die gesunde, wenn auch etwas schwerfällige bäuerliche Anschauungswelt.[256])

3. Die kommunale Zusammenfassung erscheint jedoch dort erwünscht, „wo die Industrialisierung die Verschiebung von Siedlungen und Industrieunternehmungen ohne Rücksicht auf kommunale Grenzen verursacht hat und wo neben Unbequemlichkeiten für die Verwaltung der Gemeinden und großen industriellen Verbände eine willkürliche Verteilung der Lasten entstanden ist, die eine ersprießliche Zusammenarbeit der Wirtschaftsfaktoren notwendig beeinträchtigt".[257]) Kommunale Grenzen dürfen als Ergebnis historischer und natürlicher Gestaltung nicht lediglich nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit gestaltet werden, doch dürfen sie andererseits nicht die wirtschaftliche Entfaltung eines Gebietes hemmen.

4. Den Vorteil größerer Steuerkraft nehmen beide Seiten für sich in Anspruch;[258]) tatsächlich ist allerdings festzustellen, daß das Verhältnis von Steuerkraft und Finanzlage in vielen Großstädten gerade nicht sehr günstig sich gestaltete, sodaß ein Wort Henry Fords nicht unberechtigt scheint: „Die moderne Stadt ist verschwenderisch gewesen, sie ist heute bankerott und wird morgen aufhören zu sein." Andererseits hatte sich vielfach die Lage der einzugemeindenden Gemeinde, sei es, daß diese bereits eine Stadtgemeinde bildete, sei es, daß es sich um benachbarte Landgemeinden handelte, unter dem Druck der übermächtigen Stadt sehr ungünstig gestaltet. Denn als Gemeinden geringeren Umfangs und damit geringerer verwaltungsmäßiger Möglichkeiten waren diese Körperschaften auch nicht in der Lage, den Einwohnern solche kommunalen, sozialen usw. Einrichtungen zu bieten, wie es in Städten der Fall sein konnte, sodaß die Bevölkerung zum Teil auf diese angewiesen war.

5. Ein ganz besonders für die Eingemeindung sprechendes Argument bildet die Tatsache, daß durch die Eingemeindung die der Siedlung entgegenstehenden verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten leichter überwunden werden. Das Verkehrsnetz läßt sich inner-

---

die Schrift „Ueber die Verwaltungsorganisation der Weltstädte Paris, London, Wien" von Götz, Jeserich, Kleine, Zollikower verwiesen werden; ferner: Glum „Die Organisation der Riesenstadt" 1920.

255) Vgl. Oberbürgermeister von London Unwin in das „Großstadtproblem", Verlag Rhode, in dem Aufsatz „Krise"; S. 5 ff., dgl. Blum (Hannover) „Fort mit der Riesenstadt".

256) So Zeitschrift für Selbstverwaltung 1929, S. 121, 145 ff., 1931, S. 313 ff., Reich und Länder 1931, S. 168 ff.

257) Peters, Gutachten Solingen, S. 13.

258) Vgl. Gr. Schönebeck oder Magdeburg? 1929, S. 12.

halb einer Gemeinde besser und einheitlicher ausbauen, als wenn beispielsweise zur Beförderung der berufstätigen Bevölkerung eine odeer mehrere Gemeindegrenzen überschritten werden müssen. Das ist be ikleinen, in unmittelbarer Nachbarschaft der Stadtgemeinden liegenden Gemeinden ein fast immer anzutreffendes Bild. Aehnliches gilt auch beim Legen der Kanalisations- und der Beleuchtungsanlagen, wobei Gemeindegrenzen oft bedauerliche Hindernisse — sei es aus finanziellen oder sonstigen Gründen darstellen. Auch die Einrichtung und der Betrieb von Theatern, Kirchen, Schulen u. dgl. m. findet innerhalb einer genügend großen Stadt naturgemäß eine günstigere Grundlage.

Die auch hier platzgreifenden Gegenargumente bestehen in der durch die Ausweitung entstehende Gefahr der Unübersichtlichkeit und der Fremdheit zwischen Verwaltung und den Einwohnern.

6. Von dieser Erkenntnis ausgehend müssen m. E. alle Eingemeindungen zunächst mit großer Zurückhaltung behandelt und jeweils von Fall zu Fall entschieden werden. Abzulehnen sind auf jeden Fall diejenigen Eingemeindungen:[259])

a) die lediglich die Erweiterung der Machtbefugnisse der städtischen Verwaltung bezwecken.
b) bei denen die durch die Vereinigung verfolgten baulichen Projekte zum wenigsten in der nächsten Zeit undurchführbar erscheinen.
c) von solchen Gemeinden, die ohne räumliche Beziehung zur Stadt sind oder die rein ländlichen Charakter aufweisen.

Weiterhin muß in jedem Fall geprüft werden, ob, ähnlich wie bei der räumlichen Neugestaltung der ländlichen Gemeinde an Stelle einer Eingemeindung verwaltungsorganisatorische Maßnahmen ausreichen, um den gewünschten Erfolg zu erzielen,[260]) Die wichtigsten dieser Möglichkeiten sollen im Folgenden kurz behandelt werden.

Statt einer räumlichen Neugliederung käme als erstes die Bildung von selbständigen Vorortlandkreisen in Frage; diese Möglichkeit wird aber praktisch nur geringe Bedeutung haben. Vielmehr führte die Stadtrandsiedlung bisher meistens dazu, daß den in der Peripherie liegenden Landkreisen die sozialen Lasten, insbesondere die Fürsorge aufgebürdet wurde, die für sie völlig untragbar waren.[261])

Vielfach sind als Träger der städtischen Siedlung und zwecks Lösung aller gemeinsamen Aufgaben zwischen der Stadt und den betroffenen Landkreisen Zweckverbände gebildet worden; auf diese Weise wollte man den Landkreisen ihr Eigenleben erhalten. Der

---

[259]) Diese Aufzählung deckt sich mit einem nicht veröffentlichten Ministerialerlaß aus dem Frühjahr 1935.

[260]) Das entspricht auch der mir gegenüber geäußerten Ansicht von Oberregierungsrat Rusch, Reichsstelle für Raumordnung.

[261]) Ein besonderes Beispiel hierfür bietet der an Hamburg grenzende Kreis Stormarn, dessen finanzielle Lage verzweifelt war.

Zweckverband sollte auch in den Fällen helfen, wo der Landkreis nicht über die zur Erschließung des Landes erforderlichen Mittel verfügte. Um Zweckverbände in größerem Umfang und mit Erfolg zu bilden, bedarf es auch hier eine schon für die Reform der ländlichen Gemeinde verlangte Neugestaltung des Zweckverbandsgesetzes.

Schließlich sei noch erwähnt, daß eine zwischengemeindliche Einigung über gemeinsame Fragen ohne Bildung besonderer Zweckverbände durch zwischengemeindliche Ausschüsse geregelt werden kann.

Bei allen diesen Wegen verwaltungstechnischer Art handelt es sich um eine Ueberbrückung bestehender Mißbildung. Die Aufgabe der Raumgestaltung jedoch ist es, die Stadtgemeinde aus diesem Zustand heraus neuen Formen zuzuführen, sodaß den gezeigten Möglichkeiten immer nur behelfsmäßige Bedeutung zukommen kann.

b) Der Streit um die Frage der Eingemeindung ist keineswegs rein dogmatischer Natur gewesen. Argumente, die in dem einen Fall berechtigt waren, bildeten oft für andere Städte den Vorwand, um kreisfrei zu werden. Grundsätzlich wird man feststellen müssen, daß die Erreichung der Grenze der Kreisfreiheit[262]) zunächst ein natürliches gesundes Wachstum etwa infolge einer besonderen wirtschaftlichen Lage voraussetzt. Eingemeindungen sind künstliche Eingriffe in den historischen Bestand des kommunalen Eigenlebens und setzen besondere Gründe voraus. Sonst führt die künstliche Aufblähung und Aushöhlung der Selbstverwaltung zu einer gefährlichen Ueberschätzung der eigenen Kräfte.

Nur wo besondere Gründe vorliegen, ist die Eingemeindung zwingende Notwendigkeit. Solche Gründe können z. B. das Staatsinteresse sein, dessen Hüter die Gemeinden sind.[263]) Die große Gefahr, die die ohne zwingende Gründe erfolgende Eingemeindung und Auskreisung der Städte für die Raumfrage der ländlichen Gemeinde bildet, läßt sich am überzeugendsten durch einige Zahlen zeigen. In der Zeit von 1900 bis 1928 haben die preußischen Landkreise durch Eingemeindung rund 2,7 Millionen Einwohner und 256 000 ha Gebietsfläche verloren. Außerdem schieden kreisangehörige Städte mit rund 1,9 Millionen Einwohnern und 145 000 ha Gebietsfläche aus. Im Vergleich hierzu hatte beispielsweise der Freistaat Sachsen 1928 4,7 Millionen Einwohner.[264]) Bedenken muß-

---

[262]) die früher zwischen 25 000 und 40 000 Einwohnern lag.

[263]) Als Beispiel sei an den jahrelangen Streit um das Stadtgebiet an der Unterelbe, kurz Groß-Hamburg genannt, erinnert. Das umfangreiche Schrifttum hierzu hatte stets vom Standpunkt der Wirtschaftspolitik eine großzügige Neugliederung verlangt. Vgl. Stimmen zur Frage eines größeren Altona, 1924, Nachtrag 1925, Ewoldt, Auf dem Wege zur Lösung der Groß-Hamburg-Frage, Kiel, Sonderdruck aus Städtebau, H. 9, 1927. — Die Frage ist nunmehr entschieden durch das Gesetz vom 26. Januar 1937 „Ueber Groß-Hamburg und andere Gebietsreinigungen".

[264]) Vgl. Gedanken und Vorschläge des Preußischen Landtages zur kommunalen Verwaltungsreform, Berlin, 1928.

ten auch die überaus zahlreichen Anträge zwecks Eingemeindung erregen.[265]) Für das rheinisch-westfälische Industriegebiet hat das Gesetz vom 29. Juli 1929[266]) den Eingemeindungswünschen zum großen Teil stattgegeben, wobei jedoch zu bemerken ist, daß hier überwiegend ein durch die Industrie hervorgerufenes Bedürfnis vorlag.[267]) [268])

Die Beantwortung des Problems der Eingemeindung bedingt, wie gezeigt, eine genaue Prüfung der für und wider die städtische Raumgestaltung vorgetragenen Argumente.

Zwar hat die RGO durch die erörterte rechtliche Grundlage die gemeindliche Grenzänderung außerhalb der Interessen der beteiligten Gemeinden gestellt, die territoriale Ausdehnung des Stadtraumes hat aber durch die städtischen Siedlungsbestrebungen neue Bedeutung und neuen Antrieb erhalten.

B. a) Die Schwierigkeit einer sinnvollen kommunalen Grenzziehung liegt, wie gezeigt wurde, in der Willkür des historisch gewordenen Zustandes. Die Entwicklung war nicht immer eine gleichmäßige; Kriege, Zeiten politischer Not und wirtschaftlicher Krisen haben auch im Werden des Gemeinderaumes ihre Spuren hinterlassen. Aber nicht nur Zeiten des Niederganges, sondern auch Zeiten des Aufstiegs und zwar des überstürzten Emporblühens haben das Wesen der Gemeinden ungünstig beeinflußt. Denn die Kräfte aufstrebender Gewerbezweige führen zumeist zu planlosen Zusammenballungen der Bevölkerung in städtischer Siedlung, sofern nicht eine tatkräftige Leitung planmäßigen Ausgleich schafft.

Die Epoche des Liberalismus lehnte staatliche Eingriffe in die wirtschaftliche Entwicklung entschieden ab, in der Annahme, daß Egoismus und Konkurrenz für einen natürlichen Ausgleich sorgen würden. Die Folge war eine völlige Unzulänglichkeit der Wirtschaftsplanung und an Stellen emporschießender Industrie eine systemlose gedrängte Besiedlung.[269]) [270])

---

[265]) Vgl. hierzu: Van Endert, Der Kreis Moers und die kommunalpolitische Neuorientierung im Regierungsbezirk Düsseldorf, 1929, Vorschläge der Stadt Düsseldorf zur kommunalen Neugliederung 1928, Für die Provinz- und Kreisreform, Hessen, das chattische Stammland und die Reichsreform. Peters, Gutachten Solingen. Schmitt, Gutachten Solingen. Langhans, Die Stadt Ohligs. Denkschrift der Stadt Bottrop zur Eingemeindung 1928. Denkschrift und Nachtrag der Stadt Remscheid zur kommunalen Neugliederung im Bergischen Land, 1928. Denkschrift für die Vereinigung von Stadt und Imt Recklinghausen. Denkschrift der Stadt Magdeburg u. a. m.

[266]) Preußische Gesetzessammlung 1929; Heft 21.

[267]) Und zum Teil schon das Gesetz vom 26. Februar 1926 über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes. Preußische Gesetzessammlung, Heft 9.

[268]) Siehe dazu auch RGZ. Bd. 126/14.

[269]) Die Voraussetzung war eine in der liberalistischen Anschauung wurzelnde Gesetzesgebung: § 5, Buch 1, Kap. VIII ALR. enthält den

Das galt in erster Linie für die städtische Siedlung, wie in Verbindung mit der Frage der Eingemeindung schon erwähnt worden ist, aber auch ländliche Gemeinden wurden teilweise hiervon betroffen. Der Landarbeiter, in seinen Löhnen durch einen starken Zuzug ausländischer Arbeiter herabgedrückt, verelendete noch mehr durch die mit Maschinenkraft arbeitenden ländlichen Großbetriebe. Die bäuerliche Wirtschaft war unrentabel geworden und nicht in der Lage, die gewöhnliche Anzahl Landarbeiter zu beschäftigen. Die Folge waren schlechte Wohnverhältnisse, weil Tagelöhner und Wanderarbeiter mit primitivster Unterkunft zufrieden sein mußten. Die hierdurch verstärkte Landflucht steigerte in der Stadt das bekannte Wohnungselend der Mietskaserne.

Diese Entwicklung führte zu einer äußerst unzweckmäßigen und ungleichmäßigen Besiedlung. Die Bevölkerung hatte die Verbundenheit mit Grund und Boden verloren, und das städtische Gemeindegebiet war nicht Heimat, sondern es beherbergte Gäste. Die große Gefahr, die diese Entwicklung mit sich brachte, war schon lange erkannt worden, denn sie trat von Jahrzehnt zu Jahrzehnt mit größerer Deutlichkeit an die Oeffentlichkeit. Die amtliche Statististik zeigte die erschreckende Anzahl von Krankheits- und Todesfällen in den Mietskasernen. Die Zahl der Geburten sank von 27 Geburten auf 1000 Einwohnern im Jahre 1914 auf 9,04 im Jahre 1903 herab. Fast in gleicher Weise nahm die Zahl der Eheschließungen ab. Der Arbeiter konnte diese Steinhaufen nicht als sein Heim betrachten, er verlor die Verbindung mit seiner Gemeinde. Es fehlte aber zu einer umfassenden Regelung die gesetzliche Grundlage und die tatkräftige Regierung, um die städtische Siedlung in vernünftige Bahnen zu lenken. So konnte die Erkenntnis immer nur in beschränktem Raum praktische Verwirklichung finden, doch sollen diese Reformen keineswegs unterschätzt werden. Unter der Bezeichnung „Landesplanung“ wurde die einheitliche Bearbeitung zusammengehöriger Landschaftsräume in Angriff genommen. Zunächst in den Industriegebieten Mitteldeutschlands, insbesondere rheinisch-westfälisches Industriegebiet, Sachsens und Oberschlesiens, später auch im Unterelbe- und Unterwesergebiet, Westfalen, Hannover, in Brandenburg u. a. m.; Ende 1932 waren fast Dreizehntel der Fläche und Dreifünftel der Bevölkerung erfaßt, wohingegen beispielsweise

---

Grundsatz der Baufreiheit. Die Grundstücksteilung wurde freies Rechtsgut durch das Edikt „betreffend den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner“ vom 10. Oktober 1807. Art. 153 WV. erklärte ebenso wie Art. 9 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 das Eigentum für unverletzlich. Die einschränkende Möglichkeit einer Enteignung war an die Zahlung einer Entschädigung geknüpft (§ 1 des Gesetzes vom 11. Juli 1874), die jedoch für die Gemeinden vielfach nicht tragbar war, sodaß eine großzügige Siedlungspolitik in ihren Anfängen ersticken mußte.

[270]) In gleichem Sinne äußert sich Krohn, die rechtlichen Voraussetzungen für gesundes Siedeln und Wohnen, Akademie für Deutsches Recht, 1936, Nr. 11/12, S. 556 ff.

in England schon 1929 ein Fünftel des Landes mit drei Viertel der Bevölkerung durch eine Regionalplanung zusammengeschlossen war.[271])

b) Da die Landesplanung in ihrer heutigen Form noch vielfach auf diese damals geschaffenen Organisationen zurückgreift, soll die wichtigste, der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der auch innerhalb der neuen Landesplanung einen eigenen Planungsbezirk bildet, Gegenstand einer kurzen Betrachtung sein.

Die rechtliche Grundlage für ihn ist das Gesetz vom 5. Mai 1920. Die Organisation bildet eine rechtsfähige Körperschaft, deren Aufgaben, ganz abweichend von dem Namen, ursprünglich auf verkehrspolitischem Gebiete lagen. Das Wachsen der Städte in den industrialisierten Gegenden machte immer mehr die Wahrnehmung wohnungspolitischer Maßnahmen erforderlich.[272]) Es handelte sich vor allem um die Sicherstellung geeigneter Wohn- und Grünflächen; denn die Zustände in den älteren Industriebezirken bewiesen eindeutig, daß das Wachsen von Siedlungs- und Arbeitsstätten nicht dem Zufall überlassen bleiben darf.

Ursprünglich hatte nämlich das Großkapital zwecks rascher kostensparender Lösung der Wohnfrage für die Arbeiter möglichst die Angliederung an einen bestehenden städtischen Siedlungskern gesucht. An vielen Stellen mußten mit Rücksicht auf die vorhandenen Förderungsmöglichkeiten die Industrieanlagen und mit ihr die Siedlung inmitten ländlicher Gemeinden erfolgen; hier bot sich die Möglichkeit, gesunde Wohnanlagen mit Land- und Gartenwirtschaft in unmittelbarer Nähe der Arbeitsstelle einzurichten. An diese Ansätze knüpft der Ruhrsiedlungsverband unter Leitung von Verbandsdirektor Schmidt[273]) an.

Um diese Aufgabe, ganze Landkreise derartig planmäßig aufzubauen und die Schaffung einer nach großzügigen Gesichtspunkten durchzuführenden Siedlungstätigkeit lösen zu können, wurden dem Verbande Selbstverwaltungsrechte übertragen. Die Leistungen des Verbandes, bestehend in der planvollen Ausgestaltung von Arbeitsstädten, Wohnplätzen und dem sie verbindenden Verkehrsnetz, weiterhin auch in der Erhaltung und Schaffung von Grünflächen waren recht erheblich. Alle Bemühungen mußten jedoch örtlich beschränkt bleiben, weil eine für ganz Deutschland geltende gesetzliche Grundlage fehlte. Diese ist erst im neuen Deutschland geschaffen worden.[274])

---

[271]) Vgl. Niemeyer, Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland, Jahrb. für Kommunalwissenschaft 1935, I., S. 95.

[272]) Die Behördenorganisation des Ruhrkohlenbezirks, Bühler-Kerstiens, S. 34, 289.

[273]) Von seinen Schriften seien insbesondere erwähnt: Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Bd. Essen, der Monographien deutscher Städte, Berlin 1924, Enigemeindungsfragen und Ruhrsiedlungsverband, Zeitschr. für Selbstverw. 1922, S. 143 f., Bauwelt, 1923, H. 34.

[274]) Die Bodenspekulation und Zerstückelung wurde unterbunden durch das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten

c) Die Raumplanung kann nunmehr ihren großen, volkswirtschaftlichen Aufgaben zugeführt werden, nämlich einen Ausgleich von Siedlung, Arbeit und Boden zu schaffen. Ein großzügiges — bereits in seinen Anfängen sichtbares und gefördertes — Siedlungswerk ist die Basis einer neuen Verbindung des gewerblich tätigen Menschen und seiner Familie mit dem Boden und der Heimat.

Die Reform der städtischen Gemeinde ist zum überwiegenden Teil eine Frage des Raumes. Es galt und gilt, die zusammengedrängte Massensiedlung wohntechnisch und damit auch verwaltungsmäßig zu dezentralisieren und die Grenzen so zu ziehen, daß notwendig werdende Eingemeindungen nicht die Bevölkerungsziffer allein steigern, sondern dünn besiedelte, die Städte begrenzende Landstriche erfassen. Hier sollen die Bewohner der Mietskasernen angesiedelt werden.[275])

Die anzustrebende Raumgestaltung wird nicht nur von den baulichen Formen, sondern auch von dem Ausmaß der bisherigen Großstädte Abstand zu nehmen haben; denn wenn auch der Grundsatz der Selbstverwaltung in ehrenamtlicher Form in allen Mittel- und Großstädten an der Ausdehnung und Schwierigkeit scheitert, so fehlt doch gerade auf Grund ihrer übermäßigen Ausdehnung der Großstadt die nachbarliche Verbundenheit als Grundlage örtlicher Verwaltung.

Die Ansichten hierüber sind in der Literatur allerdings sehr geteilt. So schreibt die Denkschrift des Städtetages, Grundfragen fragen der kommunalen Neugliederung, 1929, S. 35: „Das Gemein-

---

vom 12. 9. 1933. Gegen die Freizügigkeit bei der Errichtung von Wohnbauten richtete sich das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. Juli 1934. Auch die ländliche Siedlung hat durch die Ergänzung zum Reichssiedlungsgesetz vom 4. Jan. 1935 eine wesentliche Erleichterung in der schnelleren Erfassung des Siedlungslandes erhalten.

[275]) Die zunächst unwahrscheinlich erscheinende Möglichkeit, die hierfür erforderlichen Landmengen in unmittelbarer Nähe der Großstädte zu beschaffen, erörtert Ewoldt, Städtebau Heft 9, Kiel, 1927, S. 35 (dessen Ausführungen grundsätzlich zuzustimmen ist, wenn sie auch manche in der Praxis vorhandene Schwierigkeiten unterschätzen). Die Größe des Landes, das erforderlich ist, um eine fünfköpfige Arbeiterfamilie von eigenen Erträgnissen zu ernähren, beträgt im höchsten Fall 1000 qm. Die Beschaffenheit des Bodens spielt eine untergeordnete Rolle. Denn dieses kleine Stück Land kann unter Verwertung der Abwässer und Abfälle des Haushaltes regelmäßig auf ein gutes Niveau gebracht werden. Von der Durchführbarkeit überzeugt folgende Rechnung. Es gibt in Deutschland etwa 12 Millionen Familien, von denen vielleicht 2 -3 Millionen für die Siedlung in Frage kommen: sie benötigen demgemäß 3000 Quadratkilometer Land. Es sind in Deutschland 300 000 qkm Ackerland und etwa 30 000 qkm Oedland vorhanden. Diese 3000 qkm fallen also im Verhältnis kaum ins Gewicht, insbesondere, wenn man bedenkt, daß das Land der Landwirtschaft nicht entzogen sondern viel intensiver ausgenutzt wird. Wieweit diese Pläne in der Praxis durchführbar sind, hängt von der Voraussetzung ab, das erforderliche Land in unmittelbarer Nähe der Städte und der Arbeitsplätze zu finden oder aber ein billiges und schnelles Verkehrsnetz zu schaffen.

schaftsgefühl äußert sich in der Großstadt wohl in anderen Formen, aber sicher nicht mit geringerer Intensität und Wirksamkeit als in kleineren kommunalen Gebilden." Auf der anderen Seite äußert sich Koettgen, Krise, S. 24, wie folgt: „Ganz abgesehen von der heute allerorts zu beobachtenden Zersetzung der genossenschaftlichen Tradition fehlt der Großstadt von vornherein auch nur die Möglichkeit, jene besondere Intensität nachbarschaftlicher Verbundenheit zu entfalten, die nun einmal das Wesen der Gemeinde als lokaler Einheit ausmachen soll." [276])

Bei der alle Grenzen übersteigenden Ausdehnung wird, wie schon eben angedeutet, grundsätzlich der letzteren Ansicht beizutreten sein. Wo aber die städtische Gemeinde auf eine gewisse Größe beschränkt bleibt, hat die städtische Siedlung gerade in bezug auf eine örtlich verwurzelte Selbstverwaltung infolge ihrer geschlossenen Siedlungsform den Vorteil der Uebersichtlichkeit und straffen Zusammenfassung. Es ist sogar mit Recht behauptet worden, daß hier ein besonders glücklicher Typ der Selbstverwaltung liegt," ... wo die Verwaltung auf übersehbarem Areal eine übersehbare Bevölkerung zu betreuen, wo das Einzelschicksal nicht untergeht in der Riesenzahl der Einwohnerschaft, und wo der lebendige Konnex ... gewahrt bleibt." [277])

Die Großstadtbildung wird sich auch in der Zukunft nur beschränken, niemals unterbinden lassen. Auch erscheint es im Ergebnis gar nicht wünschenswert, wenn die heutige Großstadt als Zentrum geistiger und kultureller Entwicklung und ihren erstaunlichen Leistungen auf dem Gebiet der Technik überhaupt verschwinden würde. Es gilt vielmehr, die Siedlung in planvolle Bahnen zu lenken.

C. Ebensowenig wie bei der Bestimmung des Umfangs der ländlichen Gemeinde erscheint es bei der Stadtgemeinde angebracht und möglich, die günstigsten Größenverhältnisse durch Zahlen festzulegen. Die Größe der Stadt wird nicht allein von räumlichen Erwägungen, sondern von den bereits vorhandenen Zusammenballungen von Menschen, der Art der vorhandenen Industrien usw. bestimmt. Grundsätzlich wird man den Umfang einer Mittelstadt [278]) als für eine übersichtliche und mit den Einwohnern in Verbindung stehende Verwaltung besonders geeignet nennen können. Der zahlenmäßige Umfang wird sich u. U. sehr erheblich dann erhöhen,

---

[276]) Im gleichen Sinne u. a. Landtagsdrucksache, 3. Wahlperiode, 1928-1929 Nr. 2942, S. 73.

[277]) Landrat Schöne in seinem Gutachten über den Kreis Randow, S. 16; gleiche Ansicht vertritt Peters, Klein- und Mittelstädte

[278]) Daher ist, wie mir auch die urch Anfragen ermitteltden Ansichten verschiedener Persönlichkeiten der Wissenschaft und Praxis bewiesen haben, als besonders günstig eine Stadtbildung von etwa 5000 bis 15 000 Einwohnern anzusehen; zuweit geht m. E. Schnurmacher, Der städtische Gemeindetypus, der als oberste Grenze 20 000 Einwohner angibt.

wenn größere Industrien, soweit diese nicht durch Rohstoffvorkommen usw. ortsgebunden sind, in die Mittelstadt verlegt werden.

Das Problem der städtischen Raumgestaltung besteht darin, die Verteilung von Wohngegend und Industrieanlagen so zweckmäßig zu gestalten, daß sie ein erfolgreiches Siedeln gewährleistet, ohne schon nach wenigen Jahren von der Entwicklung überholt zu sein. Die Stadt baut ihren Lebensraum nach anderen Grundsätzen auf, als dies für die ländliche Gemeinde gezeigt worden ist. Das Streben muß darauf gerichtet sein, sie auf einen gesunden, Einwohner und Verwaltung verbindenden Umfang zu begrenzen, ihr jedoch genug Raum zu lassen, Lebensbedingungen zu schaffen, die den gestellten Anforderungen entsprechen.

V. Abschnitt.

Einzelne Gesichtspunkte, die in ihrer Grundsätzlichkeit für Stadt- und Landgemeinden Bedeutung besitzen. Die Reichsstelle für Raumordnung.

Die planmäßige Gestaltung des Gemeinderaumes ist im Grunde genommen die praktische Zusammenfassung vieler einzelner Momente, die sich aus den mannigfachen Beziehungen der Gemeinden zu Staat und Volk, zu Wirtschaft und Industrie, aus ihrer Stellung innerhalb eines bestimmten geographischen Voraussetzungen unterliegenden Gebietes, ihrer verkehrspolitischen Lage u. s. f. ergeben. Keines dieser Merkmale kann den Anspruch uneingeschränkter Gültigkeit erheben, so daß in erster Linie nach ihm bei der Neueinteilung verfahren werden müßte. Oft kann aber gerade die Außerachtlassung eines bestimmten Punktes angesichts der besonderen Wichtigkeit im Einzelfalle schwere nachteilige Folgen haben. Alle zusammen zu einem harmonischen Ausgleich zu bringen, ist daher Voraussetzung einer sinnvollen Raumgestaltung. Daß dieses Ziel in der Praxis immer nur annähernd erreicht werden kann, liegt an der zum Teil gegensätzlichen Richtung der zum Ausgleich zu bringenden Kräfte. Ohne diese tatsächlichen Schwierigkeiten zu verkennen, soll nunmehr im Folgenden der Versuch unternommen werden, die m. E. besonders wesentlichen Merkmale, die für die gemeindliche Raumgestaltung in Land und Stadt von Bedeutung sein können, zusammenzustellen.

Je nachdem man bei der systematischen Einteilung des Raumes die geographischen und geopolitischen Gesichtspunkte in erster Linie berücksichtigt, spricht man, einer alten Terminologie zufolge, vom französischen Realsystem, dem das sog. deutsche System gegenübergestellt wird, das vor allem die historische Zusammengehörigkeit betont. V. Malchus[279]) beschreibt den Vorteil des Realsystems wie folgt: „Werden indessen die Inkonvenienzen berücksichtigt, die schon aus der Ungleichheit der Größe der verschiedenen Provinzen

[279]) Der Organismus der Behörden für d. Staatsv. I. Bd. 1891, S. 9 f.

erwachsen, die Vervielfältigung der Behörden und der durch diese unvermeidlich größere Aufwand, endlich die gleichfalls unausweichliche größere Komplikation der Verwaltung, dann möchte, wie es scheint, das Neigen der Waagschale für die Teilung in geographisch gebildete Verwaltungsbezirke nicht zweifelhaft sein können."

Jedoch auch die Vorzüge des Deutschen Systems weiß v. Malchus zu schätzen, indem er die schonende Rücksicht auf die bestehende Verfassung und die Vorteile, „die sich aus der Gewöhnung lang bestehender Verhältnisse ergeben", betont.

A. Wir werden heute dieser Ansicht nur insofern beitreten können, als wir die Wichtigkeit der tatsächlichen geographischen Verhältnisse zwar anerkennen und mit in den Vordergrund stellen, die geschichtlichen Fundamente für uns aber nicht eine „schonende Rücksichtnahme" verlangen — sondern eine positive Bejahung der Gemeindetradition und soweit möglich deren Erhaltung.

Allerdings muß man sich darüber klar sein, daß ja gerade die Veranlassung zur territorialen Reform die z. T. nicht zu leugnende Unzulänglichkeit des historischen Zustandes ist. Daher wird dort, wo dies besteht, eine Abkehr von dem allzu starren Festhalten am historisch entstandenen Gemeindegebiet die Bedingung einer durchgreifenden Reform sein. Diese Notwendigkeit hat vielfach in der Literatur die Wirkung gehabt, daß man allzu engherzig sich bemühte, den bisherigen Zustand zu bewahren, und vor jeder Grenzänderung zurückscheute. Eine sinnvolle Neubildung braucht aber keinesfalls die historischen Zusammenhänge zu zerstören. Diese können völlig erhalten bleiben, ja sogar oft wiederhergestellt werden; nur der Gemeindeverwaltung wird ein veränderter größerer Rahmen gegeben. Daß dies ohne Gefahr für den geschichtlichen Bestand geschehen kann, folgt m. E. aus der erwähnten Tatsache, daß als Grundlage der Gemeinde meist die geschlossene Ortslage gewählt wurde, weil hier eine natürliche, abgegrenzte Einheit bereits bestand. Heute, wo Ländergrenzen gefallen sind und über die engeren Heimatgrenzen hinaus schnelle Verkehrsmittel und -wege, Rundfunk und Zeitungen die Menschen miteinander verbinden, wird in der Regel auch die örtlich gebundene Gemeindegrenze zu eng geworden sein und nicht mehr die Bedeutung besitzen, wie damals, als man sie zur Grundlage des kommunalen Aufbaus wählte. Die Wahl wird vielmehr auf einen entsprechend größeren Raum fallen, und was in der Gemeinschaft zusammengewachsen ist, wird auch auf dem neuen vergrößerten Raum seine geschichtliche Verbundenheit mit der Gemeinde bewahren.

B. Weit schwieriger ist die Erfassung der für alle Gemeinden gleichen geopolitischen und geographischen Voraussetzungen, weil sich wegen der verschiedenen tatsächlichen Verhältnisse nur wenig Uebereinstimmendes feststellen läßt. Daher soll versucht werden,

unter Außerachtlassung aller besonderen Gegebenheiten die allgemeinen Voraussetzungen auf rein theoretischer Basis zu untersuchen, die für eine möglichst günstige, geopolitische Raumgestaltung ausschlaggebend sind.

a) Der geopolitische Aufbau eines — vorläufig verwaltungsmäßig als unbegrenzt zu denkenden — Gebietes unterliegt einer ganz bestimmten Gesetzesmäßigkeit.[280]) Stellt man sich eine bestimmte Anzahl von Personen auf ein bestimmtes, bisher unbesiedeltes Gebiet verteilt vor, so würde jede das Bestreben haben, von ihrem Anwesen aus einen möglichst großen Teil des zu besiedelnden Gebietes sich nutzbar zu machen. Die günstigste Lage des Wohnsitzes ist, um nach allen Richtungen gleiche Entfernungen zu haben, der Mittelpunkt des einem jeden zur Verfügung stehenden Gebietes.

Genau das gleiche Bild findet sich auch in den vergrößerten Verhältnissen der Raumgemeinschaft. Geht man von den Verhältnissen der ländlichen Gemeinde aus, so zeigte sich das Streben danach, das Gemeindegebiet möglichst gleichmäßig um den Sitz der Gemeinde herum zu verteilen, oder aber umgekehrt, vom Gebiet ausgehend, den Sitz der Gemeinde in die Mitte desselben zu verlegen. Denn im Mittelpunkt lag der günstigste Austausch- und Organisationsplatz für die Einwohner. Hier entwickelte sich daher eine „dauernde Verdichtung von Menschen und menschlichen Wohnstätten".[281]) Hier ließen sich dann beim Uebergang zur Stadtgemeinde die Unternehmungen nieder, die den Umsatz der Bodenprodukte des Gebietes vermittelten, die Handwerker, Aerzte, die Händler gebietsfremder Waren usw. Weiterhin entstanden hier Bildungs- und Vergnügungsstätten, Verkehrsanstalten und schließlich auch die Verwaltungsbehörden. Die aufgeführten Gewerbszweige haben als gemeinsames Kennzeichen, daß zum Bestehen derselben ein größerer Personenkreis notwendig ist. (So bedarf z. B. ein Landarzt ein Gebiet von etwa 3000 Personen, ein Apotheker bedarf bereits 10 000 Personen und ein Theaterunternehmen sogar 100 000 Bewohner zu einem rentablen Geschäft.)

Wie die Wirtschaft des zentral entstandenen Ortes das Landgebiet zu seiner Existenz braucht, benötigt auch dieses den Ort als Möglichkeit des Güteraustausches. Beide verbinden sich zu einer wirtschaftlichen Einheit; daraus ergibt sich auch notwendig die wirtschaftliche Begrenzung. Ist das Gebiet nämlich zu groß, so werden die Beförderungskosten der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu hohe und die abgelegenen Teilgebiete werden unter sich einen neuen, günstiger gelegenen Austauschpunkt wählen. Auf der anderen Seite beginnt die Existenzmöglichkeit der meisten Ortsbewohner erst bei einer gewissen Größe des Hinterlandes. Dort, wo diese beiden Interessenkreise sich decken, liegt die wirtschaftliche

[280]) Untersuchungen dieser Art hat auch Christaller, Geographische Voraussetzungen der Verwaltungsgliederung, Jahrb. für Kommunalwissenschaft, 1934, II, S. 50, angestellt.

[281]) Ratzel, Anthropo-Geographie, 1899, Band 1 und 2.

Normalgemeinde.[282]) Was für die geopolitische Gestaltung eines Raumes im Hinblick auf seine Wirtschaft gilt, hat in gleicher Weise in bezug auf die Verwaltung Bedeutung. Hier wie dort ist für die zweckmäßige Raumgestaltung das „Versorgungsprinzip" entscheidend, denn die Verwaltung ist im Grunde nichts anderes, als die Versorgung eines Gebietes mit zentralen Gütern und Diensten, nämlich denen der Verwaltung.[283]) Daher ist die Voraussetzung für eine lebensfähige Verwaltung ein genügend großes Gebiet, da, genau wie der wirtschaftliche Betrieb auch die Verwaltung eine genügende Größe des Gebietes und Höhe der Bevölkerungszahl voraussetzt. Denn die Verwaltungsunkosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zu der wirtschaftlichen Produktivität des Landes stehen. Von welcher Seite man daher das Problem auch immer aufrollt, das Ergebnis ist immer als Voraussetzung ausreichenderVerwaltungsleistungen die Schaffung ausreichender räumlicher Grundlagen.

b) Mit der Vergrößerung des Gemeindegebietes ist naturgemä die Verlängerung der Wege verbunden. Während die vergrößerten Stadtgrenzen diesem Umstand durch Ausbau eines allen Anforderungen genügenden Verkehrsnetzes Rechnung getragen haben, hat auch die Aufschließung des Landes durch die Industrie, die intensivere Bewirtschaftung, durch das Gewerbe und nicht zuletzt durch den Fremdenverkehr die Anlegung besserer Verkehrswege zur Folge gehabt. Dadurch ist die Einführung moderner Verkehrsmittel wie Kraftrad und -wagen gerade in den entfernter gelegenen Teilen bewirkt worden oder in Aussicht genommen. Wo die Anlage einer Eisenbahn unterblieben ist, verkehren jetzt meistens Postautobusse. Schließlich ist in allen Gemeinden die Möglichkeit gegeben, den Sitz der Verwaltung fernmündlich zu erreichen.

Weiterhin muß die geopolitische Raumeinteilung die bestehenden Verkehrsmöglichkeiten berücksichtigen. Das Verkehrsnetz eines Gebietes ist ursprünglich eine Folge der wirtschaftlichen Aufschließung des Gebietes. Die Verwaltung ist jedoch auf die gegebenen Verkehrsbedingungen angewiesen, da ein nur auf die Verwaltungszwecke zugeschnittener Verkehrsbau finanziell nicht tragbar ist. Daher bedarf der Verkehr seinem Wesen nach der breitesten Grundlage, wenn man von dem reinen stadtinneren Verkehr ab-

---

[282]) In ähnlichem Sinne äußert sich das zit. Gutachten Württemberg I. Hauptband, doch zeigt sich gerade hier, wie sehr die vorgeschlagene Neugliederung nur rationalen Erwägungen unterstellt wird, ohne daß Gesichtspunkte gemeinschaftsbildender Art überhaupt erwogen werden; so heißt es u. a.: „Aufrechterhalten bleiben müssen die Oberämter, deren Oberamtsstadt Mittelpunkt eines Gebietes ist. Die geographischen Verhältnisse müssen die Abgrenzung eines ausreichend großen Bezirkes ermöglichen. Wirtschaftsgeographisch muß das Gebiet so geartet sein, daß der abzugrenzende Bezirk aus möglichst verschiedenartigen Gemeinden besteht. Steht hiernach fest, welche Oberämter aufrechtzuerhalten sind,, so sind sie aus geeigneten Bestandteilen sowohl des eigenen wie der aufzuhebenden Bezirke zusammenzusetzen", a a.O. S. 23.

[283]) Christaller a a.O. S. 50.

sehen will. Kleinbahnen, Straßenbahnen, Autobuslinien, mögen sie privatwirtschaftlich, gemischtwirtschaftlich oder rein kommunalwirtschaftlich aufgezogen sein, würden ihren Zweck verfehlen, wenn sie gezwungen wären, an den engen, heute bestehenden Gemeindegrenzen Halt zu machen.

Die Verkehrsverbundenheit eines Gebietes läßt sich in der Praxis am deutlichsten durch den Arbeitnehmeraustauschverkehr feststellen, da durch ihn die intensivste Benutzung der Verkehrswege erfolgt. Sein Umfang ergibt sich aus den Lohnsteueranteilen, der den Gemeinden als Wohngemeinden zugeteilt und als Beschäftigungsgemeinden abgeschrieben wird.

Aus allen Punkten zusammen läßt sich die verkehrsmäßige Verbundenheit eines Gebietes ermitteln, dem sich, soweit dies irgend möglich ist, die kommunalen Grenzen anzupassen haben. Weiterhin bedarf auch der Marktverkehr und mit ihm die sonstigen Verbundenheiten, die aus wirtschaftlichen Beziehungen irgendwelcher Art erwachsen, besonderer Berücksichtigung.

c) Die geographische Form des Verwaltungsgebietes zeigt die gleiche Tendenz zur Abrundung wie das geschlossene Wirtschaftsgebiet. Mithin wäre die natürlichste Gestalt der Kreis,[284]) der von einem zentral gelegenen Ort verwaltet wird[285]) und der demgemäß nach allen Richtungen die gleiche Entfernung aufweist.

Für die Praxis hat dieses Ergebnis nur insofern Bedeutung, als damit auf theoretischer Grundlage der praktischen Raumgestaltung die Richtung gewiesen wird. Tatsächlich wird sich dieses Idealbild nur in wenigen Fällen erreichen lassen, da die naturgegebenen Voraussetzungen (z. B. Gebirge, Seen, Flüsse, Wälder, Lage und Form der vorhandenen Bebauung etc.) stets den Ausschlag geben. Es muß aber versucht werden, die Gemeinden nach diesen Gesichtspunkten aufzubauen, damit ihr die geschilderten Vorteile zugute kommen. Man kann sogar vielfach feststellen, daß an Orten, wo die Entwicklung einen natürlichen Verlauf genommen hat, die Gemeinden diese Kreisform (oder auch Sechseckgestalt) angenommen haben.[286])

d) Gemeindegrenzen haben sich, wie gezeigt, im allgemeinen auf dem Umfang erhalten, den sie auf Grund ihrer Entstehung aus einer geschlossenen Siedlung oder eines landschaftlich zusammengewachsenen Gebietes angenommen hatten. Die baulichen Ausdehnungen, sei es des Wohnbaues, sei es des landwirtschaftlichen oder industriellen Baues, sind jedoch von landschaftlichen Grenzen unbeeinflußt gewachsen. So haben sich bauliche Zusammenhänge entwickelt, die in das Gebiet von zwei oder auch mehr Gemeinden reichen.[287])

---

[284]) Da sich ein Land jedoch nicht lückenlos in Kreise aufteilen läßt, hält Christaller die Sechseckform für die idealste Lösung. Vgl. a.a.O. S. 49.

[285]) Christaller a.a.O. S. 55 f.

[286]) So z. B. die aus 20 Bauerndörfern bestehende Gemeinde Westerstede in Oldenburg.

[287]) Man denke an die Hafenanlagen auf der Grenze von Hamburg und Altona.

Eng damit zusammen hängt die Ausdehnung zusammengehöriger Wirtschaftsgebiete, die gleichfalls ohne Rücksicht auf kommunale Grenzen erfolgte. Hier ist neben Unbequemlichkeiten für die Verwaltung der Gemeinden und großen industriellen Verbände auch eine völlig ungleiche Verteilung der Lasten die Folge, sodaß eine ersprießliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Wirtschaft beeinträchtigt wird. Zur Beseitigung dieser Beeinträchtigung muß die kommunale Grenze der Wirtschaftsgrenze angepaßt werden, damit Unternehmen, vor allem der gleiche Betrieb mit allem Zubehör möglichst in der gleichen Gemeinde liegt. Darüber hinaus wäre es anzustreben, daß nicht nur der gleiche Betrieb in der gleichen Gemeinde liegt, sondern die Betriebsgemeinde auch zugleich Wohngemeinde ist. Der Arbeiter wird mit seiner Gemeinde stärker verbunden, wenn diese gleichzeitig die Stätte seiner Tätigkeit und seines Erwerbes ist. Nur dann wird sich eine bodenständige Bevölkerung der Arbeiter und eine örtliche Gemeinschaft bilden. Die Arbeitsvermittlung ist eine übersichtlichere und für den Bezirk mehrere derartiger Gemeinden kann am Amtsgericht, wenn ein solches vorhanden ist, gemäß § 14 Arbeitsgerichtsgesetz das Arbeitsgericht errichtet werden. Schließlich hat die Zusammenfassung gleichartiger Industrien, wie überhaupt gleichartiger Gewerbezweige innerhalb bestimmter kommunaler Grenzen die Einheitlichkeit des Arbeitsmarktes zur Folge.

Berücksichtigt man diesen Gesichtspunkt bei der Errichtung der Gemeindegrenzen nicht, so kann das zu schweren finanziellen Schädigungen der Gemeinde führen. Denn wenn die Arbeitsplätze in einer anderen Gemeinde als der Wohngemeinde liegen, so entrichtet die Bevölkerung in dieser seine Gemeindesteuern, während sie in jener das Geld verdient, ein Ergebnis, da snur z. T. durch Ueberweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs wieder ausgeglichen wird. Aber gerade der Gemeinde, in der die Arbeitsplätze liegen, fällt der Hauptteil der sozialen Aufgaben zu, die die Gemeindefinanzen zu einem großen Prozentsatz in Anspruch nehmen und ein leistungsfähiges Gemeinwesen voraussetzen. Es liegt daher ebenso im Interesse der Bevölkerung, daß die Wohnsitze innerhalb der gleichen Gemeindegrenze liegen wie die Arbeitsplätze.

Dicht besiedelte Gemeinden müssen so begrenzt sein, daß innerhalb ihrer Grenzen eine Schule liegt. Es ist ein auf die Dauer unerfreulicher Zustand, wenn die Eltern ihre Kinder in die benachbarten Gemeinden schicken müssen.

Schwierigkeiten können sich auch daraus ergeben, wenn ein zusammenhängend besiedeltes Gebiet von mehreren Gemeinden zerteilt wird und von einer der Gemeinden Theater, Konzertsäle, Museen, öffentliche Büchereien oder dergl. unterhalten werden. Die Bewohner der umliegenden Gemeinden genießen die Vorteile dieser Kultureinrichtungen fast in gleichem Umfange, ohne daß die Gemeinden zu den Kosten beisteuern, wohingegen die unterhaltende Gemeinde oft schwere finanzielle Opfer bringen muß

Das gleiche gilt von allen anderen öffentlichen Bauten, deren die Gemeindeverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf. Hier sind in erster Linie zu nennen: Badeanstalten, Krankenhäuser (soweit diese nicht vom Kreise unterhalten werden), Feuerwehren, Anlagen zur Versorgung der Bevölkerung mit Gas, Wasser und Elektrizität.

Wenn es jedoch den Gemeinden nicht möglich sein wird, diese Anlagen aus eigener Kraft zu schaffen und zu unterhalten (aber auch bei Zuhilfenahme privater Betriebe ist es fraglich, ob sich Einrichtung und Unterhaltung für das Gebiet einer Gemeinde lohnt), dann wäre vorzuschlagen, diese Betriebe nicht in die Mitte einer vergrößerten Gemeinde zu legen, sondern vielmehr dorthin, wo möglichst mehrere zusammentreffen, beziehungsweise bei der Neubegrenzung in entsprechendem Sinne auf bestehende Anlagen Rücksicht zu nehmen.

In sehr vielen Fällen wird jedoch hier eine überörtliche Regelung am Platz sein. Der Betrieb kann dann zur gleichmäßigen Verteilung der Kosten in der Rechtsform einer Handelsgesellschaft oder eines Zweckverbandes erfolgen unter Wahrung der §§ 67 ff. RGO.

Um ein Bild über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu gewinnen, kommen in erster Linie eine Anzahl Steuerarten in Betracht, die für die gemeindliche Steuerkraft besonders bezeichnend sind. Hierzu zählen die Einkommensteuer,[288]) die Körperschaftssteuer, die Grund- und Gebäudesteuer, die Gefällesteuer und die Gewerbesteuer. Werden sie bei der Zusammenlegung berücksichtigt, so werden die vergrößerten Gemeinden den finanziellen Anforderungen in der Regel gerecht werden. —

Man wird sich darüber klar sein müssen, daß allen diesen Gesichtspunkten keine Allgemeingültigkeit zukommt, für die einzelnen Gemeinden wird sich die begonnene Reihe unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten weiter fortsetzen lassen. Eine grundsätzliche Lösung wird aber dort im Interesse der Einheitlichkeit und Einfachheit möglich sein, wo nicht konkrete Bedingungen eine individuelle Lösung verlangen. —

C. Zur Schaffung der territorialen Voraussetzungen und zu der dem Siedeln vorangehenden Landesaufteilung ist die Reichsstelle für Raumordnung geschaffen worden. Die Bedeutung, die diese Organisation für die planmäßige Aufteilung des Bodens und die systematische Untersuchung ihrer Voraussetzungen besitzt, läßt es wünschenswert erscheinen, zum Schluß einen Ueberblick über Aufbau und Rechtsgrundlage derselben zu geben. Die Rechtsgrundlage ist in folgenden Gesetzen enthalten:

---

[288]) Zusammengestellt vom Reichssparkommissar, Gutachten Württemberg, Anlage Band I.

1. Gesetz über die Regelung des Landesbedarfs der öffentlichen Hand vom 29. März 1935 (RGBl. I, S. 793),
2. I. Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935 (RGBl. I, S. 793),
3. II. Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 18. Dezember 1935 (RGBl. I, S. 1515),
4. I. Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I, S. 104).

Die Organisation der Reichsstelle für Raumordnung und ihrer Untergliederungen ist derart getroffen, daß einer unmittelbar der Aufsicht und Anweisung des Staates unterstehenden Behörde eine gewissermaßen als Selbstverwaltungskörperschaft ausgestattete rechtsfähige Planungsbehörde an die Seite gestellt ist. Die Organisation ist durch diese Zweiteilung charakterisiert, die etwa der kommunalen Zweiteilung in Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten entspricht. Auf der einen Seite steht ein direkt der Staatsaufsicht und Anweisung unterstehender Behördenaufbau. Die oberste Instanz ist die Reichsstelle für Raumordnung, die dem Range nach einem Ministerium gleichsteht. Sie untersteht unmittelbar dem Führer, der die diesbezüglichen Befugnisse auf den Minister Kerrl übertragen hat. Unter ihr stehen die Planungsbehörden in Gestalt der Reichsstatthalter — in Preußen die Oberpräsidenten — (I. DVO. § 2, Abs. 1 und 2). Den Planungsbehörden steht eine Delegationsbefugnis auf die Regierungspräsidenten zu (Abs. 3). Der Planungsraum ist grundsätzlich der Reichsstatthalterbezirk (Ausnahmen siehe § 1, I. DVO).

Mit diesen Behörden jeweils auf gleicher Stufe stehend sind auf der anderen Seite folgende Körperschaften gebildet. An oberster Stelle steht die Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsplanung und der Raumordnung. Unter ihr sind Landesplanungsgemeinschaften gebildet in der Rechtsform öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Sie zerfallen ihrerseits wieder in Bezirksplanungsgemeinschaften.

Die Aufgabe der Reichsstelle ist es, gemäß § 3 des zitierten Gesetzes darüber zu wachen, daß der deutsche Raum in einer den Notwendigkeiten von Volk und Staat entsprechenden Weise gestaltet wird. Demgegenüber bestimmt die DVO § 4, II als Aufgabe der Landesplanungsgemeinschaften die Leistung aller Planungsvorarbeiten für die Reichs- und Landesplanung. Sie hat hierbei auf zweckmäßigste Ausnutzung des Raumes hinzuwirken. — Um allen Instanzen die Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, besteht eine uneingeschränkte Meldepflicht für alle Planungsvorhaben (Abs. 2 de s2. Erl.). —

Adolf Hitler hat in seiner Rede auf dem Bückeberg im Jahre 1935 mit großem Nachdruck auf die Wichtigkeit der richtigen Verr teilung des Bodens hingewiesen. Man kann der Reichsstelle für Raumordnung wünschen, daß sie und die ihr angeschlossenen Organisationen als Schöpfung nationalsozialistischen Wollens hierzu die geeigneten Wege gehen werden, deren wichtigste sich die vorangegangenen Ausführungen zu zeigen bemühten.

VI. Abschnitt.

Schlußbetrachtungen.

Unbeschadet von der Frage, wie die zweckmäßige Raumgestaltung im Einzelfall zur Durchführung gelangt, muß als Endergebnis die Tatsache festgehalten werden, daß eine solche die Bedingung für den Aufbau einer leistungsfähigen Gemeinde bildet. In vielen Fällen lassen sich durch besondere Maßnahmen — wie gezeigt wurde — durch bestimmte Einrichtungen und Formen der Verwaltung und ihrer Organisation die Mängel der bestehenden Gemeindebildung überbrücken. Einen dauernden und durchgreifenden Erfolg hat jedoch nur die Neugestaltung der Gemeinden. Weiterhin wurde die Erkenntnis gewonnen, daß diese Mängel sowohl in der Stadt- als auch in der Landgemeinde vorhanden sind und daß — wenn auch die angestrebte Wirkung eine verschiedene ist — hier wie dort eine Raumerweiterung erforderlich ist.

Diese Erkenntnis hat schon in maßgeblichen Kreisen der Wissenschaft und Praxis [289]) sich durchgesetzt und rechtfertigt den teilweise kritischen Charakter der vorliegenden Untersuchung. Denn es galt, zu zeigen, daß eine sinnvolle Raumgestaltung der deutschen Gemeinde die Kraft, einer über die bestehenden, zu eng gewordenen Grenzen hinausgehenden Raumgemeinschaft heimatlichen Rückhalt und eine feste Verbindung mit deutscher Scholle zu verleihen. —

Der Reichssparkommissar erhebt im Rahmen seiner Oldenburger Untersuchungen die Frage, ... „inwieweit der Staat die Verantwortung für solche Eingriffe übernehmen kann." Er beantwortet sie selbst wie folgt: „Sie sind dann gerechtfertigt, wenn sie nicht als Bruch mit der Geschichte, sondern eine Fortentwicklung geschichtlicher Gegebenheiten im Sinne moderner pilitischer Bedürfnisse darstellen." [290])

Das Aufbauwerk des neuen Deutschlands wird diese Forderung erfüllen, indem es ein Fundament schafft, das auch für die Zukunft festgefügt und allen Anforderungen sich gewachsen zeigt. Auf ihm wird der staatliche Neubau weitergeführt und vollendet werden können, und andere bevorstehende Reformen wie beispielsweise die Kreisordnung werden sich in Aufgabenstellung und territorialer Gliederung ihm anpassen können. Dieses Fundament aber ist eine starke, lebensfähige deutsche Gemeinde, unter eigener Verantwortung verwaltet und Mittler des Führers und der Gemeinschaft; sie überall zu schaffen, dazu soll die neue Umgestaltung des Gemeinderaumes der wichtigste Teil der Gemeindereform sein.

---

[289]) Wie das zitierte Schrifttum beweist; insbesondere soll nochmals auf den zit. nicht veröffentlichten Vortrag von Loschelder hingewiesen werden, der in seiner klaren Bejahung der gemeindlichen Raumgestaltung richtunggebend für die Auffassung des Innenministeriums sein dürfte.

[290]) Denkschrift S. 37.

Die vorliegende Arbeit ist im Herbst 1936 abgeschlossen worden. Einige Korrekturen erfolgten im Frühjahr 1937, auch wurde ein Teil der zu dem Thema inzwischen neu erschienenen Literatur hineingearbeitet. Der Druck hatte sich jedoch aus verschiedenen Gründen noch weiterhin verzögert.

Ich möchte mir an dieser Stelle erlauben, insbesondere Herrn Professor Dr. H. Peters für sein freundliches Entgegenkommen, seinen Rat und seine Hinweise zu danken. Weiterhin bin ich dem Deutschen Gemeindetag und der Reichsstelle für Raumordnung für die zur Verfügung gestellte Literatur zu Dank verpflichtet.

Mein Lebenslauf.

Ich bin am 27. Januar 1913 in Frankfurt a. Oder als Sohn des Rechtsanwaltes Max Aumann und seiner Ehefrau Margarete, geb. Maennel geboren.

Ich besuchte das Fichtegymnasium und das Kleist-Realgymnasium in Berlin; dort bestand ich im Februar 1932 die Reifeprüfung. Ostern des gleichen Jahres begann ich das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Rostock. Ich besuchte weiterhin die Universitäten Innsbruck, Greifswald und Berlin, wo ich im Dezember 1935 die erste juristische Staatsprüfung bestand.